



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM **ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

TRABALHO FINAL DE MESTRADO **DISSERTAÇÃO**

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL.
MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO
EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

RUI PEDRO VIVEIROS PEREIRA DIAS

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA

JUNHO – 2013



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM **ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

TRABALHO FINAL DE MESTRADO **DISSERTAÇÃO**

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL.
MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO
EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

RUI PEDRO VIVEIROS PEREIRA DIAS

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA

JUNHO – 2013

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho contribuíram, com sugestões e comentários, diversas pessoas e bem assim, diversas entidades, nomeadamente no que se refere à disponibilização de informação.

Cabe, em particular, o agradecimento ao orientador da presente dissertação, Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, pelo apoio na construção, críticas construtivas e discussão de ideias no âmbito deste trabalho, bem como a disponibilidade que sempre demonstrou no decorrer do mesmo.

À Direção-Geral das Autarquias Locais pela cedência de informação, em especial no que respeita às finanças municipais portuguesas e respetiva evolução.

Aos colegas de mestrado e de trabalho que me acompanharam neste caminho, pelo apoio e estímulo no prosseguimento do trabalho.

Aos amigos e família, e em especial aos meus pais, presentes em todos os momentos.

À Rute, pela presença constante, independente da distância geográfica.

A todos, os meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo principal a composição ótima do financiamento local, em particular no que se refere às receitas fiscais locais, partindo da consideração e análise dos modelos de financiamento local no contexto europeu e a sua aplicação no caso português.

Numa análise normativa, partindo da teoria do federalismo orçamental discutem-se as características desejáveis de um sistema fiscal, os conflitos potenciais entre os diversos princípios normativos (em particular entre eficiência e equidade), bem como a adequação dos diversos tipos de receitas fiscais ao nível local.

Em termos de análise positiva, avaliam-se os modelos de financiamento local europeus e a integração de Portugal neste contexto, cujo sistema de financiamento local é marcado pelo peso dos impostos sobre o património (imobiliário). É assim proposta uma tipologia dos diversos modelos existentes, procurando-se determinar empiricamente a relação entre descentralização, despesa pública local e estrutura da receita fiscal local.

Neste seguimento, detalha-se ainda a evolução recente da receita e despesa municipal em Portugal e avalia-se o grau de autonomia fiscal dos municípios portugueses, uma vez que constitui condição necessária ao princípio da responsabilização política e à eficiência da despesa pública local.

Tendo em conta os resultados e a análise anteriores, e numa perspetiva estática quanto à repartição de competências entre administração central e local parece ser desejável uma maior partilha e diversificação das bases tributárias tendo em vista assegurar um equilíbrio entre objetivos de eficiência e de equidade na tributação local. A existir um processo de descentralização de competências, a evidência empírica mostra que deve existir um maior peso dos impostos sobre o rendimento pessoal, à semelhança de outros países europeus com maior descentralização da despesa pública, uma vez que um

modelo baseado em larga medida nos impostos sobre o património dificilmente gerará receita suficiente para o financiamento de maiores competências a nível local, em particular nos domínios sociais (educação, saúde e proteção social).

PALAVRAS-CHAVE: Finanças públicas locais; Modelos de financiamento local; Estrutura fiscal local.

ABSTRACT

The present dissertation's main objective is the local optimum financing, in particular regarding local tax revenues, taking into consideration and analysis models of local financing in the European context and its application to the Portuguese case.

In a normative analysis perspective, starting from fiscal federalism theory, desirable characteristics of a fiscal system are presented and the potential conflicts between normative principles (in particular between efficiency and equity), as well as the adequacy of the diverse types of tax revenues to the local level, are discussed.

In terms of positive analysis, the European models of local financing and the integration of the Portuguese case in this context, whose system of local financing is marked for the predominant weight of property taxes, are considered. A typology of the existing models is thus proposed, and it is empirically determined the relation between decentralization, local public charges and structure of the local tax revenue. In this light, the recent evolution of the local municipal revenue and expenditure in Portugal is detailed and the degree of fiscal autonomy of the Portuguese municipalities is evaluated, as it constitutes a necessary condition for political responsibility and efficiency of local public expenditures.

Keeping in mind the previous results and analysis, and in a static perspective in what concerns the distribution of tasks between central and local administration, it seems to be desirable a bigger share and diversification of the local tax bases in order to assure an equilibrium between efficiency and equity objectives in local taxation. If a process of fiscal decentralization is to be undertaken, the empirical evidence points that a bigger weight needs to be given to personal income taxes in the local fiscal structure, in line with other more decentralized European countries. A model predominantly based on local property taxes will not generate enough revenue to finance the decentralization of local

expenditure, particularly in the social economic functions (education, health and social protection).

KEY-WORDS: Local public finance; Local financing models; Local tax mix.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	FEDERALISMO ORÇAMENTAL E FINANCIAMENTO LOCAL ÓTIMO	2
2.1.	<i>Federalismo orçamental e financiamento local ótimo</i>	2
2.2.	<i>Princípios normativos de um sistema de financiamento local</i>	4
2.2.1.	<i>Características desejáveis de um sistema fiscal</i>	4
2.2.2.	<i>A eficiência, a equidade e o eventual conflito entre princípios</i>	6
2.3.	<i>As fontes de financiamento local. Afetação e partilha de receitas fiscais</i>	8
3.	MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL EM PAÍSES EUROPEUS E O CASO PORTUGUÊS	15
3.1.	<i>Descentralização financeira local</i>	15
3.2.	<i>Estrutura da receita e da despesa local</i>	22
3.3.	<i>Modelos de despesa e de financiamento local no contexto europeu</i>	26
4.	EM DIREÇÃO A UM FINANCIAMENTO LOCAL ÓTIMO?	32
4.1.	<i>Evolução recente da receita e despesa dos municípios portugueses (2000-2011)</i>	33
4.2.	<i>Autonomia fiscal</i>	38
4.3.	<i>Financiamento local ótimo</i>	39
4.3.1.	<i>Com as atuais competências</i>	39
4.3.2.	<i>Com descentralização</i>	44
5.	CONCLUSÕES	46
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. PESO DO SETOR PÚBLICO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO DA DESPESA (2011)..	19
FIGURA 2. VARIAÇÃO DO PESO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS (em p.p., 2000-2011).....	20
FIGURA 3. DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS E DA DESPESA (2011).....	21
FIGURA 4. ESTRUTURA DA RECEITA LOCAL (EM % DO TOTAL DE RECEITAS, 2011).....	23
FIGURA 5. ESTRUTURA DA DESPESA LOCAL (EM % DO TOTAL DE DESPESAS, 2010)	24
FIGURA 6. ESTRUTURA DA RECEITA FISCAL LOCAL (2011)	25
FIGURA 7. PADRÃO DA DESPESA.....	27
FIGURA 8. PADRÃO DA RECEITA	28
FIGURA 9. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)	34
FIGURA 10. ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL (2010)	35
FIGURA 11. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)	36
FIGURA 12. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)	36

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I. INDICADORES DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA (2000/2011)	18
TABELA II. ESTIMATIVAS DAS REGRESSÕES DO PESO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO PESSOAL NA ESTRUTURA FISCAL LOCAL.....	31
TABELA III. COLETA EFETIVA E POTENCIAL DE DERRAMA, IRS E IMI (2011).....	45

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I. DIMENSÃO MÉDIA DAS AUTORIDADES LOCAIS DE BASE (MUNICÍPIO OU EQUIVALENTE) E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL - 2011 ^p	55
---	----

APÊNDICE II. ESTRUTURA DA RECEITA LOCAL (2000/2011)	56
APÊNDICE III. INDICADORES DE AUTONOMIA FINANCEIRA (OCDE).....	56
APÊNDICE IV. ESTRUTURA DA DESPESA LOCAL (2000/2010).....	57
APÊNDICE V. DESPESA PÚBLICA LOCAL, POR FUNÇÃO ^{A)} , EM % DA DESPESA PÚBLICA TOTAL (2000/2010).....	58
APÊNDICE VI. ESTRUTURA DA RECEITA FISCAL LOCAL (2000/2011)	59
APÊNDICE VII. VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE <i>CLUSTERS</i>	60
APÊNDICE VIII. PESO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO PESSOAL E DO PATRIMÓNIO, GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO DA DESPESA E IMPORTÂNCIA DA DESPESA PÚBLICA NO PIB (2000/2011).....	61
APÊNDICE IX. EVOLUÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011	62
APÊNDICE X. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011	63
APÊNDICE XI. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011.....	64
APÊNDICE XII. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011	65
APÊNDICE XIII. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E RESPECTIVA ESTRUTURA, 2000 A 2011	66
APÊNDICE XIV. PESO DAS RECEITAS FISCAIS NAS RECEITAS TOTAIS DO EXERCÍCIO, POR MUNICÍPIO (2011).....	67

1. INTRODUÇÃO

De acordo com os princípios da teoria do federalismo orçamental, é ao nível da função afetação que faz mais sentido a descentralização (política), aplicando-se aqui o princípio da equivalência orçamental. Nesta sequência, e numa ótica de eficiência, as autarquias locais devem providenciar os bens e serviços públicos de âmbito local (Oates, 2005), de acordo com as preferências dos munícipes. Tendo em conta que estes bens e serviços têm como beneficiários agentes económicos presentes num determinado território, estes devem contribuir para o seu financiamento (Pereira *et al*, 2012).

Importa assim discutir quais as bases tributárias que devem estar à disposição do nível local, tendo em consideração a definição de um determinado quadro normativo e, neste âmbito, caracterizar o sistema de financiamento local português numa perspetiva comparada.

Esta dissertação tem por objetivo avaliar qual deve ser a estrutura de receitas fiscais mais adequada (que poderíamos designar como “*optimal revenue mix*” ou mais propriamente “*optimal tax mix*”), tendo em conta as características desejáveis de um sistema fiscal, as competências municipais e a teoria do federalismo orçamental. A questão de partida é assim a de saber se existem receitas fiscais mais adequadas ao nível local de um ponto de vista normativo e, através da análise empírica dos modelos de financiamento local no contexto europeu, discutir as implicações para o caso português, num cenário de manutenção das competências locais e de uma maior descentralização de competências para as autarquias.

O trabalho encontra-se estruturado em 4 capítulos. O primeiro aborda a discussão sobre o federalismo orçamental e financiamento local ótimo através da revisão da literatura relevante. No capítulo 3 abordam-se os principais modelos de financiamento local a nível europeu, enquadrando o caso português neste contexto e efetuando-se uma

análise empírica relativamente à estrutura fiscal local. No capítulo 4, caracteriza-se a estrutura da receita e da despesa dos municípios portugueses e sua evolução recente, avalia-se o grau de autonomia fiscal e discutem-se os possíveis caminhos de evolução do sistema de financiamento local português, apresentando-se no último capítulo as principais conclusões.

2. FEDERALISMO ORÇAMENTAL E FINANCIAMENTO LOCAL ÓTIMO

2.1. *Federalismo orçamental e financiamento local ótimo*

A divisão das funções governamentais de Musgrave¹ - estabilização macroeconómica, redistribuição e afetação de recursos - constitui frequentemente a primeira referência quando se abordam as finanças públicas em múltiplos níveis de governo.

De acordo com Oates (1972, 2005) é na afetação que se perspetivam ganhos de eficiência na descentralização pela adequação dos bens e serviços localmente fornecidos às preferências locais. O nível eficiente de provisão de um bem público² irá ser diferente entre as diversas comunidades potenciando ganhos de eficiência numa solução descentralizada relativamente à alternativa em que o bem é da responsabilidade central (Oates, 1999).

A redistribuição é considerada como particularmente difícil de realizar de forma sustentável descentralizadamente, designadamente pela mobilidade dos fatores produtivos em resposta a incentivos de natureza fiscal (Pereira, 1998)³.

¹ Musgrave e Musgrave (1989). Inicialmente desenvolvida por Musgrave (1959).

² Em que a soma das taxas marginais de substituição equivalem ao custo marginal de produção: condição de Samuelson (1954).

³ Por exemplo, a descentralização significativa de políticas de redistribuição poderia resultar na migração de pessoas de baixo rendimento para regiões com maiores benefícios, enquanto os trabalhadores mais qualificados tenderiam a procurar as regiões com impostos mais baixos sobre o seu rendimento. Vo (2009: 659-660) considera que pressupondo-se uma procura uniforme a nível nacional quanto à redistribuição e na ausência de diversidade de objetivos de redistribuição entre governos locais, a prossecução desta função de forma descentralizada tenderá a ser menos eficaz.

Quanto à estabilização macroeconómica, limitados os governos locais pela dimensão dos orçamentos e restrições ao endividamento mas sobretudo não existindo instrumentos eficazes para a prosseguirem é quase unânime dever ser centralizada (Ter-Minassian, 1997).

Oates consolidou o que veio a ser designado como a teoria do federalismo orçamental, da qual se destaca a racionalidade da afetação de responsabilidades e correspondente financiamento das funções governamentais. De acordo com o teorema da descentralização (Oates, 1972) para um bem público, o consumo do qual é definido em subconjuntos da população total, e em que o custo de produção é igual para os diversos níveis de governo, será sempre mais eficiente (ou pelo menos tão eficiente como) se o nível local efetuar a sua provisão do que se for o nível central a efetuar uma provisão territorialmente uniforme.

O teorema pressupõe um governo benevolente cujo objetivo é maximizar as utilidades dos residentes de um dado território e uma provisão territorialmente uniforme do bem pelo nível central. Contudo, tem sido apontado, em particular pela teoria da escolha pública⁴, que os burocratas e eleitos procuram maximizar as suas próprias utilidades de acordo com os seus próprios objetivos, não necessariamente coincidentes com os da população⁵. Emerge assim uma 2.^a geração da teoria do federalismo orçamental (Oates, 2005, 2008), a qual parte do pressuposto de que os agentes nos processos políticos (eleitos e eleitores) têm os seus próprios objetivos que pretendem maximizar num quadro de restrições e incentivos, cuja análise toma especial relevo num contexto de assimetrias de informação.

Oates (2008), reconhecendo as críticas, considera que se podem obter resultados aproximadamente eficientes se se considerar a aplicação do teorema do votante mediano⁶,

⁴ Cabe ressaltar, no âmbito da *public choice*, o contributo inicial de Brennan e Buchanan (1980) de acordo com o qual as vantagens da descentralização decorreriam sobretudo da competição entre governos locais a qual, atuando como restrição à tendência de maximização dos orçamentos públicos, levaria a uma maior eficiência relativamente a um único Estado central, considerado monolítico (“Leviatã”).

⁵ À luz da abordagem de Niskanen (1971), poderão adotar um comportamento oportunista e procurarão maximizar o seu orçamento e o poder, prestígio e *fringe benefits* associados ao cargo que ocupam.

⁶ Este teorema diz que para uma escolha coletiva e preferências individuais unidimensionais em que a regra é a maioria absoluta a escolha do votante mediano corresponde à escolha coletiva (Pereira *et al*, 2012: 101-105).

pela competição eleitoral. Por outro lado, estando os governos locais mais próximos das populações têm mais e melhor informação quanto às preferências locais⁷, ressalvando ainda que razões de ordem política levam a uma provisão uniforme de determinados bens por parte do governo central.

A eficiência da prossecução das funções cometidas aos diferentes níveis de governo traduz-se assim no princípio da equivalência orçamental (Olson, 1969), que pressupõe a correspondência entre a área geográfica onde se produzem os benefícios dos bens públicos e a residência dos agentes que suportam os custos. No limite, existiriam múltiplas administrações unifuncionais pois cada bem tem diferentes áreas de influência. Contudo, a necessidade de minimizar custos de coordenação justifica administrações multifuncionais.

2.2. Princípios normativos de um sistema de financiamento local

2.2.1. Características desejáveis de um sistema fiscal

Equidade, eficiência, flexibilidade, transparência, baixo custo de funcionamento e eficácia financeira são tidas na literatura como características desejáveis de um sistema fiscal (e.g. Stiglitz, 2000)⁸.

Para a equidade relevam a não arbitrariedade e a distribuição da carga fiscal entre os indivíduos, devendo cada um suportar uma parte considerada justa: indivíduos em circunstâncias similares devem ter esforços fiscais similares (equidade horizontal) e o esforço fiscal deve ser desigual, se as circunstâncias forem distintas (equidade vertical).

Aceites na literatura, estes critérios não resolvem questões práticas não sendo consensuais as conceções concretas de equidade na tributação. A sua avaliação recorre aos

⁷ Esta questão já tinha sido abordada por Hayek (1945), quando ressalva a importância do conhecimento de condições locais e específicas.

⁸ Esta questão é habitualmente tratada em diversos manuais de economia e finanças públicas, seguindo-se aqui sobretudo os de Musgrave e Musgrave (1989), Pereira *et al.* (2012) e Stiglitz (2000).

princípios do benefício⁹ e da capacidade de pagar, com maior relevância para o segundo. Este implica que, tendo em conta o montante necessário à provisão pública de bens e serviços, os impostos que a financiam, para serem distribuídos equitativamente, devem ter em conta a respetiva capacidade económica, a qual determina a (dis)semelhança das circunstâncias individuais¹⁰. A equidade é assim afetada positivamente pelas deduções e benefícios fiscais e negativamente pela fraude e evasão fiscais.

Quanto à eficiência devem ser minimizadas interferências nas decisões dos agentes económicos em mercados competitivos que a comprometam. Caso ocorram ineficiências existe uma perda de bem-estar social associada ao imposto (carga excedentária). Como referem Mankiw *et al* (2009: 149) não existindo qualquer outra restrição e sem qualquer externalidade a ter em conta, o imposto ótimo, em termos de não distorção das escolhas dos agentes, seria um imposto do tipo *lump-sum*, existindo no entanto razões de equidade para ser raramente utilizado (pois é claramente regressivo¹¹). Os restantes impostos serão sempre destorcedores, intencionalmente ou não, pois implicam mudanças de comportamento por parte dos agentes.

A flexibilidade implica que a estrutura fiscal deva ser concebida de modo a constituir um instrumento eficaz de estabilização automática. Sendo a estabilização uma função, na perspetiva do federalismo orçamental, mais relevante ao nível central, resta saber se as receitas locais devem acompanhar o ciclo económico, ou se lhes deve ser reservada alguma independência. Se, por um lado, as receitas fiscais próprias devem apresentar certa

⁹ A aplicação deste princípio exige conhecer as preferências pelos bens, o que constitui um obstáculo no que se refere à provisão de bens públicos puros, atenta a não revelação de preferências quanto aos mesmos.

¹⁰ A propriedade e a riqueza, o consumo e o rendimento são as principais medidas da capacidade de pagar, destacando-se este último (Stiglitz, 2000). Se bem que este princípio não resolva em definitivo a questão quanto à progressividade dos impostos constituir uma condição necessária para a equidade vertical, considera-se que a mesma se encontra associada à equidade. Neste contexto, cabe a questão da incidência legal *vs.* incidência económica dos impostos, determinando esta última quem efetivamente suporta o seu custo, uma vez que existe a possibilidade de repercussão por parte dos agentes económicos sobre os quais os impostos incidem em termos legais para outros, os quais suportarão o seu custo, integral ou parcialmente.

¹¹ A taxa média do imposto decresce com o aumento do rendimento, pois o montante do imposto é constante.

estabilidade (McLure e Martinez-Vazquez, 2000), por outro, caso os impostos locais não apresentem qualquer flexibilidade na coleta, a taxa de esforço fiscal dos indivíduos será agravada em fases descendentes do ciclo económico. Para que esta se mantenha constante, os impostos locais devem apresentar alguma flexibilidade, até porque, dependendo do efeito agregado do comportamento municipal, a rigidez dos impostos locais pode ter efeitos negativos ao nível da estabilização¹².

A transparência envolve estabilidade e clareza das regras fiscais, contribuindo para a responsabilização política pelas decisões tomadas a nível fiscal. Uma política governamental é transparente quando é claro quem paga e quem beneficia (Stiglitz, 2000: 467).

Os custos de funcionamento, incluindo os de oportunidade (decorrentes do cumprimento das obrigações fiscais), não devem exceder a receita do imposto devendo ser os menores possíveis, atendendo aos restantes objetivos da política orçamental.

Quanto à eficácia financeira, a mesma significa a adequação e suficiência das receitas fiscais tendo em conta as necessidades de financiamento e os objetivos da política orçamental. Neste sentido, as receitas próprias locais devem ser suficientes para que os municípios com maiores bases tributárias tenham autonomia orçamental para prosseguirem as responsabilidades que lhe são atribuídas (Bird, 2006).

2.2.2. A eficiência, a equidade e o eventual conflito entre princípios

Se quanto à transparência, baixo custo de funcionamento e eficácia financeira não se perspetivam conflitos¹³, estes decorrem, sobretudo, entre eficiência e equidade.

¹² Dependendo do peso do setor público local na economia, a adoção de comportamentos num mesmo sentido por parte de um determinado número de autarquias poderá ter efeitos em termos de procura agregada e, consequentemente, na estabilização macroeconómica. A questão encontra-se na base das críticas de alguns autores que se referem aos “perigos” da descentralização (e.g. Prud’homme (1994: 21-23)).

¹³ Um sistema fiscal mais transparente é compatível com a eficiência e equidade, pois torna mais clara a sua avaliação, enquanto os baixos custos de funcionamento contribuirão para a eficiência e eficácia financeira.

Atendendo à eficiência, a tributação local, deve, na maior extensão possível, seguir o princípio do benefício ou da equivalência orçamental (Oates, 2008), o que se relaciona com o perfil da provisão local, que inclui bens mistos e privados. Nomeadamente, o financiamento de bens privados ou de clube por parte dos governos locais deve ser feito, preferencialmente, por taxas, tarifas e preços eficientes. A responsabilidade orçamental e política dos governos locais deve ser conseguida tendo em consideração que variações marginais da despesa sejam acompanhadas por variações marginais da receita (Cunha e Silva, 2002), o que significa que terá de ser dado (pelo menos) algum grau de autonomia ao nível local na definição das taxas de imposto a aplicar (Bird, 2006).

De acordo com Musgrave e Musgrave (1989), para minimizar as possíveis distorções das condições de mercado, os impostos locais devem incidir maioritariamente sobre bases relativamente imóveis. Por outro lado, na lógica dos preços fiscais de Ramsey, os bens de procura mais rígida deveriam ser tributados a níveis mais elevados enquanto os de procura mais elástica a taxas comparativamente mais baixas. Assim, a eficiência implica tributação diferenciada no território para bases tributárias imóveis e mais uniforme para as móveis.

Quanto à equidade, se se atender ao princípio do benefício, deve ser evitada a possibilidade de “exportação fiscal”¹⁴. Contudo, do ponto de vista da equidade (e, bem assim, da eficiência), esta pode ser admissível, em determinados casos¹⁵.

Todavia, o princípio da capacidade de pagar acaba por ser mais relevante na avaliação da equidade, questionando-se o papel dos governos locais quanto à redistribuição, uma vez que a teoria do federalismo orçamental recomenda que seja afeta ao nível central. Uma dimensão relevante são as possíveis divergências entre noções de bem-estar social entre

¹⁴ O custo de um dado bem cujo benefício é circunscrito a esse território ser suportado por não residentes.

¹⁵ Na presença de externalidades. Se não residentes beneficiam de bens locais devem suportar o seu custo.

níveis de governo e, bem assim, a redistribuição do rendimento operada pelas políticas públicas em cada um deles¹⁶.

Existindo diferenças na capacidade fiscal municipal e, em resultado, provisões locais distintas, podem verificar-se dissemelhanças quanto a oportunidades de acesso a bens e serviços, colocando questões de iniquidade horizontal, tornando necessárias transferências intergovernamentais que compensem estas desigualdades (Vo, 2010).

Por outro lado, políticas redistributivas podem originar situações de *stress* fiscal, com custos para a eficiência, distorcendo a escolha eficiente de localização pelos indivíduos (migração), com impactos ao nível do esforço e sustentabilidade fiscais, o que, em última análise decorrerá também da maior ou menor mobilidade dos indivíduos entre territórios.

2.3. *As fontes de financiamento local. Afetação e partilha de receitas fiscais.*

As fontes de receita pública integram (Pereira *et al*, 2012): receitas fiscais (natureza corrente, unilateral e coerciva); contribuições sociais; receitas patrimoniais; taxas, licenças e preços (natureza bilateral e relação sinalagmática com o bem ou serviço prestado); multas, penalidades e coimas; receitas creditícias (empréstimos), com natureza não efetiva (não alteram a realidade patrimonial líquida), assumindo ainda relevância as transferências intergovernamentais na administração local¹⁷.

¹⁶ Como referem Pereira *et al*. (2012), se a noção de equidade prevalecente for coincidente com o território nacional é a este nível que deve estar cometida a função redistribuição. A redistribuição pessoal do rendimento tem também uma incidência territorial decorrente das diferenças geográficas ao nível da distribuição de rendimento. Quando se fala em equidade “territorial”, no sentido de redistribuição do rendimento entre regiões, esta pode colocar em causa a equidade enquanto noção geral, uma vez que a atribuição de uma transferência a um município, por exemplo, beneficia todos os residentes, independentemente da sua capacidade de pagar.

¹⁷ Estas justificam-se essencialmente por questões de equilíbrio horizontal entre autarquias do mesmo grau com diferentes capacidades fiscais e de correção do desequilíbrio orçamental vertical, ou seja, a diferença entre as competências assumidas em termos de despesa e o grau de receitas próprias atribuídas à administração local (Vo, 2010: 669 e segs.). Um terceiro argumento (Pereira e Silva, 2001) relaciona-se com a eficiência, tendo em vista a internalização de *spillovers* de bens e serviços fornecidos pelos municípios.

De acordo com Oates (2005: 354), a tributação local deve contribuir para um quadro adequado das decisões orçamentais dos governos locais. Considera-se desejável uma correspondência entre os poderes tributários e as responsabilidades de despesa que permita uma afetação eficiente de bens e serviços públicos locais às preferências dos cidadãos e à sua disposição marginal a pagar, tendo em vista a responsabilização política dos governos locais pelas suas decisões (Joumard e Kongsrud, 2003), o que implica que variações marginais das despesas públicas locais tenham correspondência em variações marginais nas taxas de imposto.

Na literatura aparecem como mais apropriados ao nível local os impostos incidentes sobre bases imóveis, uma vez que a arrecadação de outros tributos poderia conduzir, na perspetiva de alguns autores (Musgrave e Musgrave, 1989; Joumard e Kongsrud, 2003), a problemas de eficiência e de equidade (redistribuição). Deve ainda ser tida em conta a incidência económica dos impostos. Esta, como refere Fisher (2007), depende em última análise da possibilidade de mudança do comportamento dos agentes, única forma de evitar o custo fiscal¹⁸. Por outro lado, a competição fiscal entre municípios será menor nos tributos incidentes sobre bens imóveis, com menores distorções nas decisões dos agentes do que tributos incidentes sobre bases móveis¹⁹. Dificilmente um tributo será considerado

¹⁸ Por exemplo, no caso de aumento de taxa de imposto sobre o património, se o imóvel se destinar a arrendamento, ser refletido no preço do mesmo o custo fiscal. No caso português, a incidência legal do imposto municipal sobre imóveis (IMI) recai sobre o proprietário, existindo a possibilidade teórica da mesma ser repercutida para a frente sobre o arrendatário, o que irá depender da rigidez do mercado de arrendamento. Quanto mais rígida a oferta menor a possibilidade de repercussão do imposto. Se a propriedade se destinar à habitação própria a incidência legal corresponde à económica.

¹⁹ Embora a competição fiscal não constitua o objeto da presente dissertação, cabe referir que alguns autores indicam que, no espaço europeu, pelo menos, a rigidez no mercado da habitação e de emprego tem levado a que a intensidade desta competição fiscal seja fraca e se verifique que, mesmo nos casos em que as autoridades locais possuem poderes discricionários com significado raramente os utilizem na sua máxima extensão (Joumard e Kongsrud, 2003).

perfeito em todos os critérios normativos, tornando desejável alguma diversificação, discutindo-se a seguir a adequação ao nível local dos diferentes tipos de receitas fiscais²⁰:

▪ *Impostos lump-sum*: não distorcem as escolhas dos agentes constituindo ótimos impostos quanto à eficiência. Porém, a sua regressividade coloca questões de equidade vertical (o montante de imposto é igual independentemente da capacidade de pagar). Ao nível local tem como aproximação a *poll tax*, a qual que enfrentou grande resistência pela forte iniquidade vertical introduzida²¹.

▪ *Impostos sobre o património*: permitem uma aproximação ao princípio do benefício (eficiência), considerando que os proprietários acabam por ver refletidos, nos valores dos seus imóveis, os bens e serviços localmente fornecidos²² e, por isso, devem suportar pelo menos parte dos custos associados²³. A respectiva receita fiscal é previsível e menos propensa à evasão fiscal (Joumard e Kongsrud, 2003) e a imobilidade da base tributária significa não existir ambiguidade a qual circunscrição cabe a coleta. Sendo impostos visíveis possibilitam aplicar o princípio da responsabilização, embora os custos políticos possam determinar taxas de imposto ineficientes.

Contudo, Zodrow (2007) e outros autores defendem que estes impostos incidem, independentemente dos benefícios recebidos, sobre os detentores do capital (residentes e não residentes) provocando distorções no mercado quanto à sua aplicação. Encarados desta forma colocam diferentes questões quanto à utilização (ou não) de taxas diferenciadas

²⁰ A discussão dos diversos tipos de receitas fiscais e da sua afetação aos níveis local e regional (*tax assignment*) tem sido abordada por diversos autores, destacando-se, para a apresentação das considerações seguintes relativas aos diversos tipos de receita fiscal os trabalhos de Ambrosanio e Bordignon (2005), Bahl e Cyan (2010), Bird (2006), McLure e Martinez-Vazquez (2000) e Norregaard (1997).

²¹ Na medida em que se tratava de um imposto *per capita* variável de município para município não é totalmente um imposto *lump sum*, defendendo os seus autores que correspondia a uma contrapartida a pagar por um conjunto básico de bens e serviços locais, aplicando-se nesta perspetiva o princípio do benefício. A *poll tax* foi introduzida primeiro na Escócia em 1989 e no ano seguinte em Inglaterra e no País de Gales, mas a sua grande impopularidade levou rapidamente ao anúncio da sua substituição, tendo sido abolida em 1993 (Adam e Browne, 2006).

²² Efeito de capitalização estudado por Oates e outros autores, como Fischel (2001).

²³ Neste sentido é como se estes impostos constituíssem uma taxa (pagamento pelos bens e serviços prestados).

e à incidência económica do imposto e portanto, a diferentes considerações quanto à eficiência e à equidade (adquirem carácter regressivo, pressupondo que o capital aumenta proporcionalmente menos do que o rendimento)²⁴.

Outros autores notam a menor volatilidade destes impostos, assegurando uma base fiscal estável ao nível local²⁵. Mas, uma vez que a base tributável, exceto em situações de (re) avaliações gerais, acaba por crescer proporcionalmente menos do que o conjunto da economia, mostram menor flexibilidade.

Podem ainda ocorrer distorções na afetação dos fatores produtivos, em particular no caso de não serem recorrentes, incidindo sobre as transações. Em todo o caso, defende-se a centralização quanto à coleta e determinação da base tributável, pelas economias de escala na liquidação, minimização de problemas de coordenação e de situações de *stress* fiscal (Joumard e Kongsrud, 2003) e, bem assim, assegurar uniformidade de critérios quanto à avaliação dos imóveis. A determinação do valor patrimonial tributável pode implicar maiores custos de funcionamento do sistema do que o desejável, bem como, através da

²⁴ Na hipótese de este ser o único imposto local e não existir qualquer possibilidade de repercussão do imposto, os bens e serviços públicos locais seriam financiados apenas pelos proprietários, que não constituem todos os possíveis beneficiários. Decorre daqui que a visão dos impostos sobre o património como um imposto sobre o capital será provavelmente mais adequada nos casos em que a oferta no mercado de arrendamento seja inelástica. Mandell (2001), ao rever a literatura relativa aos impostos sobre o património, verifica existir ainda grande desacordo em termos teóricos, enquanto os resultados empíricos também não permitem tirar conclusões definitivas (o que decorrerá dos próprios pressupostos assumidos). Contudo, é cada vez mais discutível que os impostos sobre o património possam ser vistos puramente pela lógica do princípio do benefício pois os proprietários, ao investirem em melhoramentos das suas habitações, enfrentam maiores impostos, existindo assim um desincentivo quanto a esse investimento (Slack, 2010), apesar da possibilidade da capitalização dos bens e serviços locais no valor dos imóveis. Quanto à incidência económica dos impostos sobre o património Fisher (2009: 13) ao rever os diversos estudos empíricos realizados e apesar das diferenças nos seus pressupostos, considera que é possível concluir que, em termos gerais, tendem a ser regressivos para os contribuintes com menor capacidade de pagar, tendencialmente proporcional para os estratos médios e progressivos para os escalões superiores de rendimento, dependendo também se se considerar como medida de capacidade de pagar os rendimentos anuais correntes ou expectáveis (consideração que implicaria uma menor regressividade, em termos gerais, destes impostos).

²⁵ De acordo com Joumard e Kongsrud (2003: 34), a volatilidade (aferida pelo desvio padrão da taxa de crescimento real das receitas fiscais) dos impostos sobre o património foi, para o período de 1985-2000 mais baixa do que os impostos sobre os lucros das empresas e sobre o rendimento, embora, na média dos países da OCDE, mais alta que os impostos sobre o consumo, tendência aferida numa ótica agregada de todo o setor público e não uniforme nos casos considerados pelos autores. Para Portugal ver capítulo 4.

introdução de isenções, existirem esforços fiscais diferentes para indivíduos em similares circunstâncias, o que remete para problemas de equidade.

A possibilidade de adoção de comportamentos oportunistas pelos municípios por, atendendo à dependência destas receitas, não terem em consideração preocupações quanto ao ambiente e qualidade de vida é mencionado por Schmidt *et al* (2006), implicando que externalidades negativas possam não estar a ser consideradas, afetando a eficiência, particularmente onde o sistema de planeamento territorial não seja particularmente eficaz.

▪ *Impostos sobre o rendimento pessoal*: constituem nalguns países a principal fonte de receitas locais, nomeadamente naqueles em que o peso do setor público local e regional é maior²⁶. Satisfazem o princípio de responsabilização política pela sua visibilidade, cuja aplicação dependerá do grau de discricionariedade local quanto ao estabelecimento das taxas de imposto, o qual deve ter em conta eventuais situações de competição fiscal que possam erodir as receitas fiscais decorrentes de uma diminuição das taxas de imposto.

Aparecem como os melhores impostos quanto à equidade tendo em conta o princípio da capacidade de pagar, pela maior progressividade que apresentam. Podendo ocorrer situações de ineficiência decorrentes de distorções na escolha de residência fiscal por diferença na tributação do rendimento pessoal, a discricionariedade local em estabelecer a taxa do imposto é tendencialmente menor (daí ser defendida a forma de derrama). Os custos administrativos serão menores relativamente aos impostos sobre o património.

▪ *Impostos sobre o rendimento das empresas*: das distorções decorrentes da base ser móvel, podem decorrer ineficiências locacionais bem como fenómenos de exportação fiscal. Bird (2006) defende que a eficiência aconselharia, mesmo no caso de consubstanciar um imposto genérico tendo em conta os bens e serviços locais prestados às empresas, a utilização de taxas quando exequível, nomeadamente em presença de externalidades negativas

²⁶ Cf. capítulo 3 deste trabalho.

decorrentes da atividade empresarial na área do município. Caso não seja possível existe um argumento ao nível da eficiência quanto a um imposto local sobre o rendimento das empresas na medida em que aqueles serviços beneficiem o seu processo produtivo ou em que este imponha uma externalidade negativa ao município.

Para autores como Bird (2006), dentro da variedade de impostos locais sobre as empresas, poucos são equitativos, quase nenhum é neutro, a maioria acentua as disparidades entre localidades, possibilitam a exportação fiscal, violando o princípio da equivalência orçamental e apresentam encargos administrativos significativos. A permanência destes impostos ao nível local poderá estar relacionada com o menor custo político, pois incidem sobre as empresas e não sobre os munícipes, apresentando uma significativa aceitação política, para além da possibilidade de gerarem receitas significativas, tendencialmente mais elásticas do que outros impostos. Por outro lado, na perspetiva da escola da escolha pública, este tipo de impostos pode introduzir alguma competição fiscal entre municípios, o que pode ser positivo na medida em que esta se efetue no sentido da oferta um pacote de bens e serviços locais mais atrativo para o investimento²⁷.

▪ *Impostos sobre o consumo*: com receitas significativas e relativamente elásticas nos sistemas fiscais nacionais, assumem a forma de impostos genéricos ou sobre o valor acrescentado (IVA), ou ainda sobre o consumo específico de determinados produtos (e.g. tabaco e álcool). A maior dificuldade apontada à sua afetação subnacional refere-se às distorções que pode provocar no comércio entre diferentes jurisdições, bem como à acrescida possibilidade de fraude e evasão fiscais e menor transparência do sistema, não pontuando bem em termos de equivalência orçamental face aos prováveis efeitos em termos de

²⁷ Pressupondo que a mobilidade das empresas depende da sua dimensão, poderá fazer mais sentido para pequenos negócios de dimensão local serem tributados localmente e existir nessas situações um maior grau de autonomia fiscal por parte dos municípios, até porque a possibilidade de exportação fiscal será tendencialmente menor. No caso da derrama municipal portuguesa, aplicável sobre o lucro tributável (cf. capítulo 4), existe a possibilidade de as autarquias aplicarem uma taxa reduzida para empresas com um volume de negócios inferior a € 150 mil (n.º 4 do artigo 14.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro).

mobilidade dos consumidores, apresentando elevados custos administrativos e de cumprimento e relativa complexidade na aplicação concreta ao nível local. Acresce a possível perda de controlo macroeconómico bem como a relutância do nível central em partilhar este tipo de receitas (competição fiscal vertical).

Sem prejuízo do exposto, podendo aplicar-se o princípio do benefício a determinadas atividades, por exemplo turísticas, e tendo em conta as competências que a este nível são atribuídas ao nível local, seria admissível, na perspetiva do federalismo orçamental, a sua afetação ao nível local, por exemplo através de derramas sobre a sua coleta²⁸ ou partilhando uma percentagem da coleta na respetiva circunscrição (sem possibilidade de alteração da taxa do imposto o que levaria às distorções antes aludidas).

■ *Taxas, licenças e preços*: consideradas mais adequadas que impostos nos bens em que o benefício marginal privado é maior (e.g. distribuição de água) e também em determinados bens de clube (e.g. piscinas municipais), dado que a igualização do custo marginal privado àquele benefício representa a solução eficiente. A identificação clara dos beneficiários é um pressuposto à sua utilização. No caso de bens de mérito com externalidades positivas (e.g. serviços ambientais e educação), a eficiência recomenda que o benefício marginal social seja financiado por impostos.

Uma composição ótima da receita fiscal local implica ter em conta que o “ótimo” depende do peso atribuído a cada critério normativo. Para a teoria do federalismo

²⁸ Os municípios portugueses tiveram até 1998 acesso à receita de IVA decorrente decorrentes de atividades turísticas. Tendo esta receita sido integrada no cálculo da participação das autarquias locais nos impostos do Estado pela Lei n.º 42/98, de 8 de agosto, os municípios deixaram de ter esta receita (Curto, 2004). O designado “IVA turismo” foi introduzido pelo art.º 76.º da Lei do Orçamento do Estado para 1986 (Lei n.º 9/86, de 30 de Abril), em substituição do anterior imposto de turismo, determinando para os municípios 37,5% (posteriormente 90% deste valor nos termos da Lei n.º 65/90, de 28 de dezembro), produto da tributação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) sobre as atividades turísticas exercidas na sua área, receita partilhada em 50% com os respetivos órgãos locais e regionais de turismo. A regulamentação do “Iva Turismo” consta do Decreto-Lei n.º 35/87, de 21 de Janeiro, posteriormente revogado pelo art.º 33.º da Lei do Orçamento do Estado para 1995 (Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro), que fixou o montante a transferir e determinou que os critérios da sua distribuição passariam a ser fixados por despacho governamental. Baleiras (2005) propôs a aplicação de uma derrama do IVA para o caso português defendendo no entanto que a taxa teria de ser a mesma em todos os municípios por forma a evitar problemas na redistribuição.

orçamental é o princípio da eficiência que justifica a descentralização (Oates) pelo que este não poderá deixar de ser um dos critérios na avaliação da estrutura fiscal desejável ao nível local. Daqui decorre que as bases tributárias imóveis se apresentam como mais adequadas à tributação local e com maior possibilidade de diferenciação local das taxas de imposto, o que poderá não ser o caso relativamente a bases tributárias com maior mobilidade.

Todavia, o sistema fiscal local não deve introduzir desigualdades que interfiram com a noção de equidade tal como ela é entendida a nível nacional, pelo que a estrutura fiscal local terá de, na extensão possível, evitar situações que a possam comprometer, procurando, designadamente, diminuir a possível regressividade de alguns impostos locais, o que pode passar pela eliminação de deduções e isenções e combate à evasão fiscal.

Sendo importante que os governos locais disponham de receitas fiscais próprias (princípio da responsabilização política), deve ser tido em conta o padrão geográfico das bases tributárias, pois a partilha de receitas espacialmente concentradas poderá determinar desigualdades na posição orçamental das autarquias levando à necessidade de transferências intergovernamentais. Considerando-se mais adequado que o financiamento local assente mais em receitas próprias do que em transferências será desejável alguma diversificação das primeiras por forma a minimizar desvantagens quanto à sua afetação ao nível local.

3. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL EM PAÍSES EUROPEUS E O CASO PORTUGUÊS

3.1. *Descentralização financeira local*

De qualquer análise comparativa quanto à descentralização financeira²⁹ sobressai a diversidade de situações, designadamente na Europa, pois fatores históricos e políticos, associados ao desenvolvimento do próprio Estado, acabaram por determinar as estruturas

²⁹ Processo de transferência de competências, ou cedência de influência, sobre os orçamentos e as decisões em termos financeiros, dos níveis mais altos de governo para os mais baixos (World Bank, 1997: 120).

de poder local (Bennet, 1993). Deve ainda ser atendida a natureza federal, regional ou unitária dos países³⁰. Nos Estados federais existe um nível estadual com relevo no modo de organização, regime financeiro e controlo administrativo e orçamental da administração local. Em Estados unitários regionalizados, as regiões, sem todos os atributos de Estados federados, possuem maiores poderes que uma autarquia local, nomeadamente poder legislativo e, igualmente, uma autonomia fiscal reforçada. Mesmo em Estados unitários, existem regiões com estatuto especial, dotadas de poderes legislativos próprios decorrentes, na sua maioria, de situações geográficas específicas³¹.

Considerando na análise os países da União Europeia e do Espaço Económico Europeu³² é possível identificar³³: Estados federais (Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça); Estados “regionalizados” (Espanha e Itália); Estados unitários com um nível de autarquias locais extensíveis a todo o território (Portugal³⁴, países bálticos, Finlândia,...); Estados unitários com mais do que um nível em todo o território (França, Polónia, Reino Unido). Distinguem-se como autoridades locais de base os municípios cuja dimensão, aferida pela

³⁰ Em termos estatísticos, as estruturas regionais são consideradas no sector da administração local, como no caso português ou italiano. O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) constitui o quadro harmonizado aplicável à contabilidade nacional no espaço europeu, baseando-se numa ótica económica (em detrimento da forma legal), integrando-se no setor das administrações públicas “*todas as unidades institucionais que sejam produtoras de bens e/ou serviços não mercantis destinados ao consumo individual ou coletivo, e financiados maioritariamente por pagamentos obrigatórios efetuados por outras unidades pertencentes a outros sectores, e/ou todas as entidades institucionais com funções de redistribuição do rendimento e riqueza nacional*” (Eurostat, 2012: 9). Este setor encontra-se desgregado entre administração central (S.1311), estadual (S.1312, não aplicável no caso português), local (S.1313) e fundos de segurança social (S.1314). O S.1313 abarca assim, na maioria dos países, para além do nível estritamente local (e.g. municípios) estruturas regionais.

³¹ Insularidade, nomeadamente, como ocorre em Portugal, com as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

³² A informação disponível para estes países encontra-se harmonizada pelo Eurostat, tendo-se considerado ainda a Suíça apesar deste país, em virtude de um referendo, ter optado por não integrar o EEE.

³³ Não cabe aqui desenvolver a diversidade de organizações territoriais em profundidade mas apenas chamar a atenção para as limitações que decorrem destas numa análise comparativa o que reforçou a opção metodológica de utilização, sempre que possível, dos dados coligidos por uma mesma fonte (Eurostat); no entanto, como se vê esta não é isenta de dificuldades que decorrem, em parte, das situações referidas. A este propósito, Ziller (1993), relativamente ao estudo dos sistemas político-administrativos, defende que apenas estudos monográficos conseguem abarcar todo o conjunto de informação necessária ao conhecimento de um sistema estrangeiro. Porém, o que se perde na análise comparativa, isto é, o menor detalhe, ganha-se na perspetiva integrada e global que ela pode dar, na comparação de semelhanças e diferenças.

³⁴ No caso de Portugal e Finlândia existem regiões mas estas não abarcam todo o território nacional.

média da área e da população, evidencia a diversidade de situações, posicionando-se Portugal acima da média europeia (Apêndice I).

As competências das autarquias locais também variam significativamente bem como o seu exercício. Porém, em praticamente todos os países europeus, em menor ou maior grau, as autarquias locais têm a seu cargo responsabilidades ao nível da provisão de bens e serviços nas seguintes áreas (Dexia, 2008): ambiente, urbanismo e planeamento urbano; gestão de redes de distribuição (água, saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos, energia, iluminação pública, transportes e rede viária local); educação (manutenção de infraestruturas do ensino primário e secundário e, no caso de alguns países, remuneração do pessoal docente - países nórdicos e bálticos); serviços sociais, nomeadamente apoio a idosos e/ou famílias de baixo rendimento; atividades culturais, desportivas e recreativas e turismo; saúde pública, designadamente prevenção e cuidados primários; ordem pública e segurança (polícia municipal e proteção civil); habitação social, subsídios à habitação e gestão do património habitacional local.

Algumas responsabilidades são partilhadas entre os diversos níveis subnacionais e Estado central, baseando-se frequentemente a partilha no âmbito geográfico do nível do serviço (Dexia, 2008).

Esta diversidade reflete-se ao nível financeiro, o que, à partida, dificulta a avaliação do grau de liberdade que cada uma das coletividades locais efetivamente possui em termos de realização de despesas e arrecadação de receitas (Ziller, 1993). O peso da despesa efetiva e da receita efetiva do nível local na despesa e receita das administrações públicas constituem dois dos indicadores mais usuais quando se trata de comparar o grau de descentralização financeira, tornando-se pertinente considerar a sua proporção face ao total do PIB_{pm} e, bem assim, a importância das receitas fiscais locais quanto às mesmas grandezas e à cobertura da despesa pública local (Tabela I).

TABELA I. INDICADORES DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA (2000/2011)

	Despesa pública local				Receita pública local				Receita fiscal local ^{c)}					
	% do PIB ^{a)}		% despesa pública ^{b)}		% do PIB ^{a)}		% receita pública ^{b)}		% do PIB		% receita fiscal		% despesa pública local ^{d)}	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Alemanha	7,5	7,8	15,8	16,5	7,7	7,9	10,9	11,4	2,9	3,1	6,9	7,8	39,2	39,6
Áustria	9,1	7,8	16,0	13,9	9,1	7,7	14,7	13,2	5,4	5,3	12,1	12,2	59,3	68,3
Bélgica	6,5	7,0	13,2	13,1	6,2	7,0	6,6	7,3	2,2	2,7	4,8	6,0	34,2	38,8
Bulgária	7,6	6,7	18,4	18,8	7,5	6,7	10,6	8,5	3,2	0,8	10,2	3,0	42,3	12,3
Chipre	1,6	2,3	4,2	5,0	1,5	2,2	2,8	2,3	0,4	0,5	1,4	1,4	27,6	21,5
Dinamarca	31,2	37,2	57,7	62,8	31,8	37,2	35,6	28,9	17,0	13,3	34,0	27,4	54,5	35,8
Eslováquia	2,7	6,6	4,9	17,2	3,0	6,6	6,3	12,2	1,4	3,0	4,1	10,6	52,0	45,6
Eslovénia	8,4	9,7	17,9	19,0	8,4	9,6	11,3	13,4	2,8	4,1	7,4	11,1	33,1	42,5
Espanha	6,0	6,9	12,6	12,3	6,1	6,0	10,5	11,0	3,1	3,0	9,1	9,4	52,3	44,2
Estónia	8,5	9,7	23,2	25,1	8,0	9,8	14,0	15,4	4,3	4,4	13,8	13,4	50,7	45,1
Finlândia	17,7	22,4	35,7	40,0	17,9	21,9	25,4	28,5	10,2	10,1	21,8	23,4	57,7	45,2
França	9,8	11,7	18,4	20,5	9,9	11,7	14,4	16,3	4,3	5,5	9,5	12,1	43,8	47,0
Grécia	2,5	3,1	4,9	5,8	2,5	3,3	2,5	2,6	0,3	0,2	0,8	0,6	11,9	7,3
Hungria	12,0	11,5	25,1	22,9	11,8	12,1	13,0	9,3	3,9	2,4	9,8	6,6	32,5	21,3
Irlanda	12,3	5,8	39,1	11,8	12,2	5,8	8,4	7,5	1,1	1,2	3,4	4,1	8,9	21,3
Islândia	12,0	13,3	28,4	28,1	11,5	13,2	24,2	27,9	8,7	9,6	23,4	26,6	72,7	71,8
Itália	13,9	15,3	29,9	30,5	13,8	15,0	18,3	18,4	6,1	6,5	14,7	15,2	43,5	42,4
Letónia	9,7	10,8	25,8	27,7	9,5	10,2	19,7	18,6	5,0	5,4	16,8	19,8	51,7	50,2
Lituânia	9,1	10,1	23,3	27,1	9,0	9,7	18,4	10,4	6,1	2,7	20,2	10,2	66,9	26,3
Luxemburgo	5,2	5,4	13,0	12,0	5,7	5,4	7,9	6,8	2,3	1,7	5,7	4,6	43,6	32,7
Malta	0,7	0,7	1,7	1,6	0,7	0,7	0,6	0,5	:	:	:	:	:	:
Noruega	16,0	14,8	37,7	33,6	15,7	14,0	16,4	13,8	6,4	5,2	15,1	12,3	40,2	35,2
Países Baixos	15,7	16,5	35,4	32,7	15,7	16,0	11,6	10,5	1,9	1,7	4,7	4,5	12,0	10,6
Polónia	13,4	14,1	32,5	32,1	12,9	13,4	34,0	17,9	3,0	4,0	9,1	12,5	22,1	28,5
Portugal	5,9	7,0	14,1	14,1	5,5	6,6	9,2	10,1	2,1	2,5	6,4	7,0	36,0	35,6
Reino Unido	11,5	13,2	30,2	26,8	11,2	13,1	8,6	9,5	1,7	2,0	4,5	5,4	14,8	15,3
Rep. Checa	9,9	11,4	23,7	26,3	9,5	11,0	15,9	18,5	3,9	4,8	11,5	14,0	39,5	42,2
Roménia	4,4	10,1	11,3	25,7	4,6	9,5	5,3	7,9	1,2	1,1	3,9	3,8	27,3	10,6
Suécia	23,8	25,2	43,0	48,8	23,9	24,8	32,4	36,9	15,3	15,5	29,6	34,7	64,0	61,6
Suíça	7,8	7,4	20,2	20,5	7,6	7,3	19,3	18,8	4,7	4,3	16,2	15,1	60,7	57,5

Notas:

a) Para efeitos dos cálculos foi considerado o PIB_{pm} (denominador) e no numerador foram considerados valores não consolidados (i.e. incluindo transferências de outros subsectores das administrações públicas).

b) "Local" refere-se ao subsector S1313 do Sistema Europeu e Contas Nacionais e Regionais (SEC95). Valores consolidados.

c) Receitas fiscais de acordo com definição do Eurostat, incluindo contribuições para a segurança social ("Total receipts from taxes and social contributions (including imputed social contributions) after deduction of amounts assessed but unlikely to be collected").

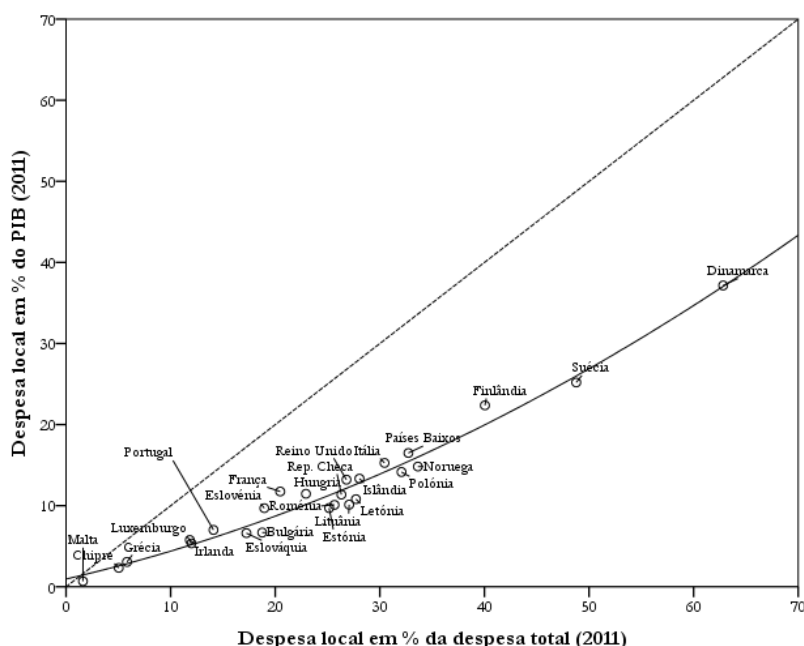
d) Despesa pública local não consolidada.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat (extraídos em janeiro e fevereiro de 2013).

A descentralização financeira integra situações diversas, desde a reduzida proporção da despesa pública local na Grécia e Irlanda até ao maior peso das finanças locais observável na Escandinávia. A dimensão demográfica e territorial dos países, bem como a estrutura federal ou unitária, deve ser tida em conta. Em países demograficamente pequenos é expectável que a maior parte das funções públicas sejam prosseguidas a nível central; nos países com uma estrutura federal, a despesa pública local tenderá a ser menor do que num país unitário com a mesma dimensão, dado que cada Estado na federação tem a cargo responsabilidades que nos países unitários cabem às autarquias locais. Representando graficamente (Figura 1) no eixo das ordenadas a importância da despesa pública local na economia e no das abcissas o grau de descentralização da despesa, para 25 dos 30 países (excluindo os quatro países federais e a Espanha pelo peso das Comunidades Autónomas),

existe uma relação forte e positiva entre estas duas variáveis. Finlândia, Dinamarca e Suécia aparecem claramente destacados como mais descentralizados e com maior peso do setor público local no PIB. Malta, Chipre e Grécia aparecem como os países em que o peso em ambas as variáveis é menor. Portugal apresenta-se neste contexto como um dos países mais centralizados (Tabela I e Figura 1).

FIGURA 1. PESO DO SETOR PÚBLICO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO DA DESPESA (2011)



Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes na Tabela I.

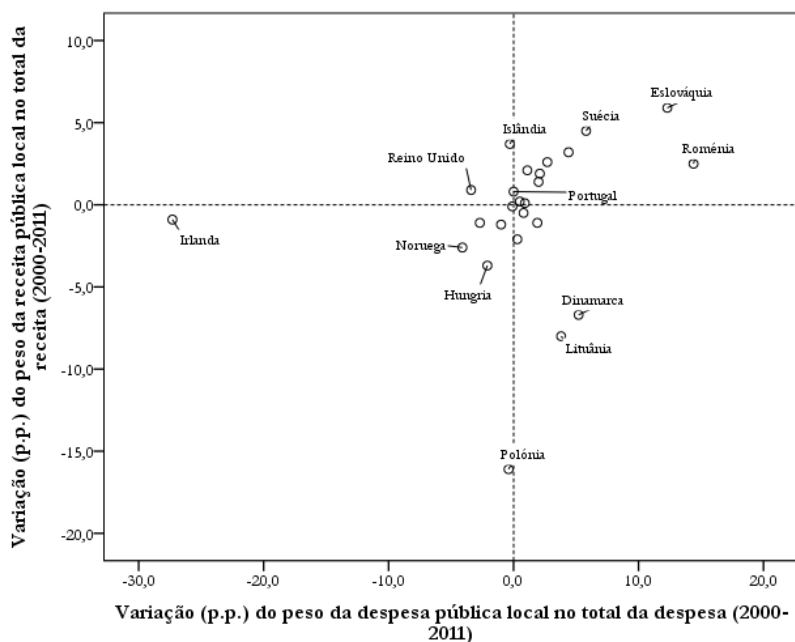
Na última década destaca-se o aumento de ambos os indicadores na Suécia, Eslováquia e Roménia³⁵, ampliando a diferença relativamente a outros países que se mantiveram estáveis (e.g. Portugal³⁶). Para além destas destaca-se: centralização da receita na Polónia; centralização da despesa na Irlanda (e, em menor grau, no Reino Unido, Noruega e Hungria, acompanhada nestes dois últimos casos de diminuição do peso do setor local em termos de receita); Dinamarca e Lituânia, com descentralização da despesa mas

³⁵ No caso destes dois últimos países, as exigências colocadas pelo processo de adesão à UE, nomeadamente ao nível da modernização administrativa, terão contribuído significativamente para esta evolução, à semelhança de outros países de Leste em etapas anteriores da construção europeia (relativamente a estas, Corte-Real, 2003).

³⁶ Designadamente pela evolução da despesa pública global, o que se pode aferir pelo aumento da despesa e receita públicas locais relativamente ao PIB e na sua manutenção relativamente ao total da despesa pública.

centralização no que se refere ao peso na receita pública. Os restantes países apresentam evoluções próximas, mas de menor amplitude, com aumento ou manutenção do peso relativo da administração local (Figura 2).

FIGURA 2. VARIAÇÃO DO PESO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS (em p.p., 2000-2011)



Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes na Tabela I.

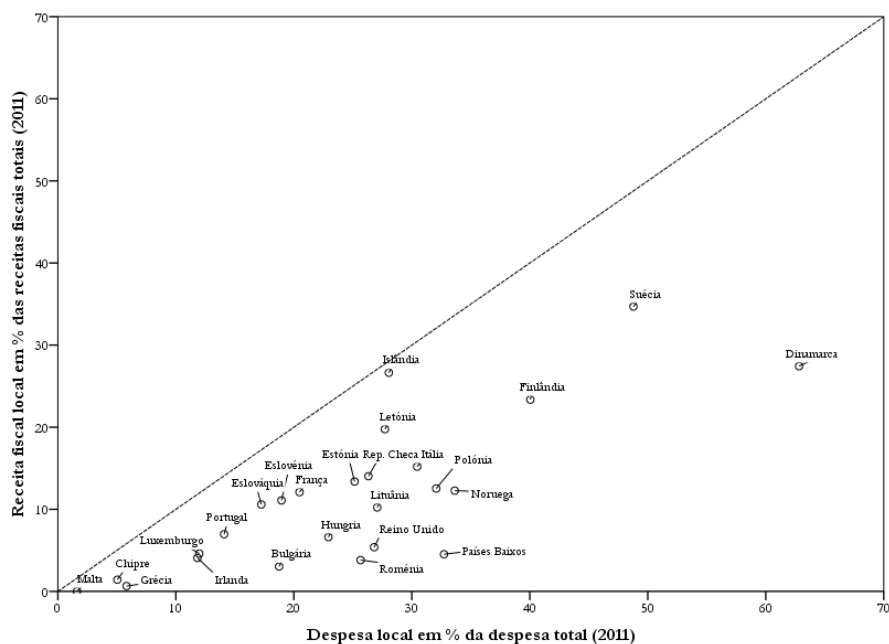
O peso do sector público local ao nível da despesa encontra-se associado às responsabilidades a cargo das autarquias locais, enquanto o peso das receitas fiscais próprias deste nível de administração, e o seu diferencial relativamente ao primeiro indicador³⁷, evidencia a capacidade da administração local de as prosseguir de forma presumivelmente mais autónoma. É neste sentido que se deve entender o grau de descentralização financeira notada nos países nórdicos, onde as autarquias têm a seu cargo encargos com parte do pessoal dos sectores da educação e saúde (Martins, 2001), duas das

³⁷ *Vertical fiscal gap* (desequilíbrio financeiro vertical). As economias de escala resultantes de uma maior centralização das receitas fiscais, particularmente na coleta, explicam que, tendencialmente, a descentralização seja menos significativa do que a que se refere às despesas públicas. Complementarmente, o facto das receitas fiscais se encontrarem fortemente associadas à autoridade do próprio Estado e constituírem uma das suas dimensões estruturantes, contribuirá também para a sua menor descentralização.

funções do Estado que mais pesam nos orçamentos públicos. Noutros países onde as competências nestas áreas são mais reduzidas, não assumindo o nível local os encargos com pessoal médico e docente, o grau de descentralização da despesa é menor (e.g. Portugal³⁸).

Um aspeto relevante quanto à autonomia financeira por parte das autarquias locais e aplicação do princípio da responsabilização política compreende o poder de gestão das receitas, o que pode ser avaliado pela importância das receitas próprias nos orçamentos locais mas, sobretudo, pelo peso das receitas fiscais. Considerando que a fiscalidade constitui uma parte importante da dimensão dos recursos do Estado (Leibfried e Zürn, 2005), a proporção das receitas fiscais atribuídas à administração local constituiu um indicador, ainda que grosseiro³⁹, do grau de autonomia financeira local (Figura 3).

FIGURA 3. DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS E DA DESPESA (2011)



Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes na Tabela I.

³⁸ Em Portugal, apesar da % da despesa pública local no total da despesa pública ser ainda baixa no contexto europeu, a mesma acompanhou a tendência de crescimento da própria despesa pública.

³⁹ Uma vez que a verdadeira autonomia fiscal local reside na capacidade dos municípios introduzirem ou abolirem impostos, escolherem as taxas de imposto e/ou influenciarem a determinação das bases tributárias dos impostos locais (e.g. isenções fiscais) (Blöchliger *et al*, 2009). Esta questão é abordada, para o caso português, no ponto 4.2 deste trabalho.

Para além de Malta, país sem qualquer receita fiscal local, Bulgária, Chipre, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Roménia são os países com menor autonomia (menos de 5% das receitas fiscais totais afetas ao nível local em 2011). Os mesmos apresentam também um desequilíbrio vertical significativo (aferido pelo rácio entre a receita fiscal local e a respetiva despesa). Islândia, Suécia, Dinamarca e Finlândia apresentam uma forte descentralização das receitas fiscais, e o primeiro o menor desequilíbrio financeiro vertical. Portugal encontra-se mais próximo do primeiro grupo de países com menos de 10% das receitas fiscais afetas à administração local e regional.

3.2. Estrutura da receita e da despesa local

Não considerando o endividamento, e tendo em atenção apenas as “receitas efetivas”, podem ser consideradas numa análise comparativa três categorias de receitas: fiscais, não fiscais e transferências⁴⁰.

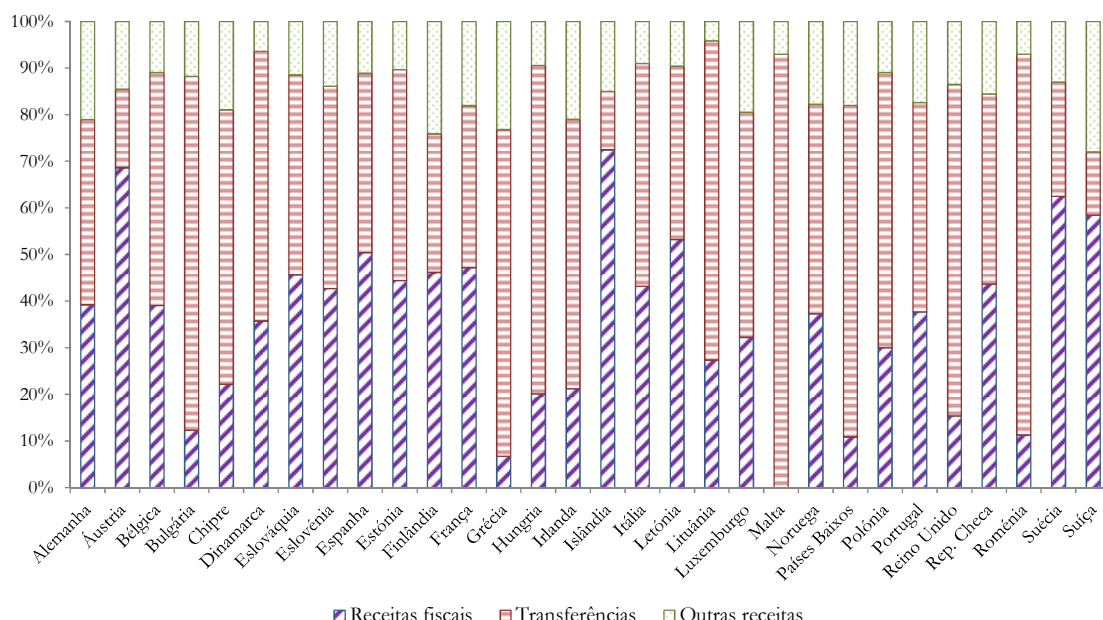
Na Islândia, Suécia e Suíça as receitas fiscais apresentam maior importância (mais de 50% do total), enquanto na Bulgária, Grécia, Países Baixos e Roménia sobressaem as transferências. Estas tendem a apresentar maior peso nos países com menor descentralização das receitas fiscais (Bulgária, Hungria, Países Baixos, Reino Unido e Roménia): Figura 4.

Pode afigurar-se difícil distinguir entre receitas fiscais em que as autarquias têm discricionariedade e autonomia de um esquema redistributivo destes impostos. Neste sentido, a OCDE tem realizado estudos tendo por base inquéritos aplicados às autoridades

⁴⁰ A insuficiente geração de recursos próprios para a prossecução das responsabilidades atribuídas ao nível local explica, para a generalidade dos países europeus, o recurso às transferências intergovernamentais (Zbyszewski, 2004). Muitas das transferências, no âmbito de mecanismos de distribuição de uma percentagem dos impostos do Estado, atendem igualmente à equalização de necessidades de despesa, dos custos de serviços prestados e diferenças de capacidade fiscal, definindo os países mecanismos de perequação financeira, frequentemente avaliados por indicadores geográficos e/ou demográficos e de (in)capacidade fiscal (Dexia, 2004 e 2008, Martins, 2001, entre outros).

nacionais, a partir do qual desenvolveu indicadores com o objetivo de avaliar a autonomia financeira local. Alguns destes resultados encontram-se sintetizados no Apêndice III.

FIGURA 4. ESTRUTURA DA RECEITA LOCAL (EM % DO TOTAL DE RECEITAS, 2011)



Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes no Apêndice II.

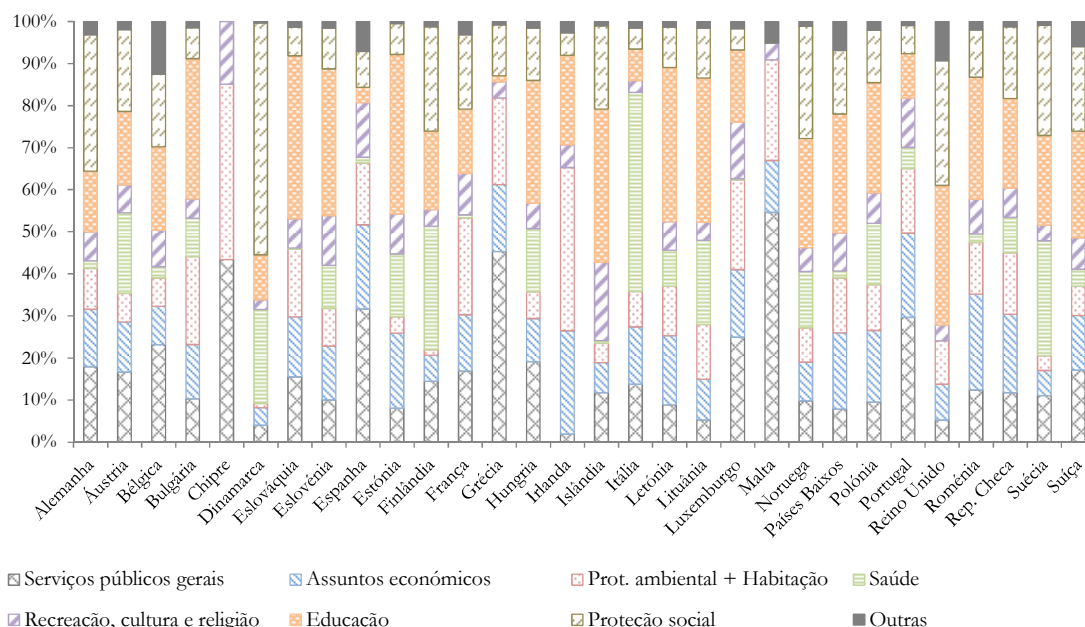
Poucos países apresentam uma autonomia “completa” em termos de taxas e isenções (apesar de França e Itália apresentarem valores significativos). Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e Suécia apresentam discricionariedade em termos de taxas, mas não quanto a isenções. Islândia, Noruega e Suíça encontram-se, de acordo com a OCDE, num nível similar ao de Portugal e do Reino Unido, com mais de 90% da receita fiscal local com limites definidos centralmente quanto às taxas de imposto a aplicar⁴¹.

⁴¹ De acordo com a base de dados TED ("Taxes in Europe" database) da Comissão Europeia (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm, abril de 2013), relativa aos principais impostos existentes nos Estados Membros, em 60 (42%) dos 144 impostos listados tendo como beneficiária a administração local (considerando o ano da versão mais atualizada para cada país), esta determina a taxa do imposto e apenas em 42 situações pode conceder deduções fiscais. Por outro lado, apenas em 13 casos é identificado na base de dados caber às autarquias locais a determinação da base tributável (respeitando estas situações a países do Leste europeu, metade delas a impostos sobre o património imobiliário e as outras a taxas com menor importância).

Relativamente à estrutura da despesa local é de assinalar na última década (Apêndice IV) o aumento do peso relativo das despesas com proteção social (Alemanha, França, Grécia, Irlanda, Islândia e Noruega). À exceção da Bulgária e Irlanda e, em menor grau, Reino Unido, países em que é visível um reforço da despesa com habitação na estrutura da despesa, nos restantes esta função perde importância. Assim, e exceto nalguns países (Bulgária, Irlanda e Lituânia), na maioria (18 de 30) o peso do conjunto dos setores “sociais” (educação, saúde e proteção social) aumentou.

Assim, em 2010, a educação, proteção social e saúde constituíam os setores com maior peso na despesa pública local na generalidade dos países, representando aproximadamente metade ou mais da despesa local (Áustria, países escandinavos e bálticos, Eslovénia, Hungria, Itália, Polónia e Reino Unido). Outros países, como Portugal, não se enquadram neste padrão, apresentando uma maior parcela afeta a serviços públicos gerais ou a habitação (Figura 5).

FIGURA 5. ESTRUTURA DA DESPESA LOCAL (EM % DO TOTAL DE DESPESAS, 2010)

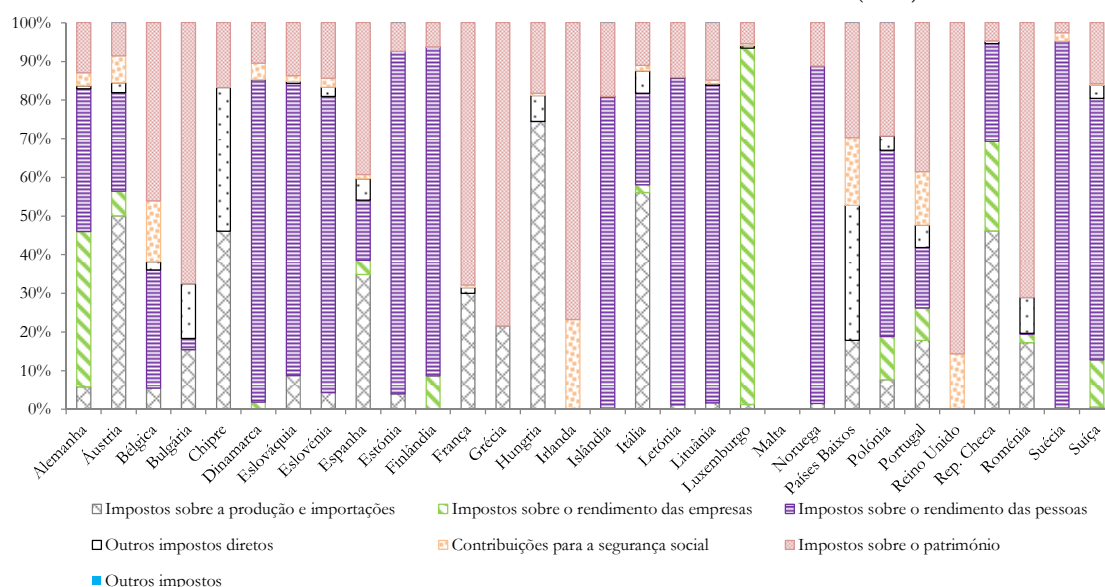


Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes no Apêndice IV.

Por outro lado, a descentralização é visível na proteção ambiental, habitação e condições de vida, atividades recreativas e culturais bem como na educação (padrão em que Portugal se integra com exceção da educação). A saúde, embora com peso na Dinamarca, Finlândia e Suécia, apresenta um menor peso no total das despesas públicas (Apêndice V).

Quanto à estrutura da receita fiscal (Apêndice VI e Figura 6), os impostos sobre o rendimento pessoal representam em 11 dos 30 países 50% ou mais da receita fiscal local em 2011, em particular nos países bálticos e nórdicos, Suíça, Eslovénia e Eslováquia, seguidos pelos impostos sobre o património (*idem*, 6 países). Em 17 dos 30 países, um único tipo de imposto representa mais de metade da receita fiscal local. Nos restantes verifica-se uma estrutura mais diversificada, embora deva ser tida em conta a integração de regiões no setor local pelo que as estruturas de impostos ao nível municipal poderão ser nalguns casos tendencialmente menos diversificadas⁴², sobressaindo ainda assim a importância dos impostos sobre o património em Portugal.

FIGURA 6. ESTRUTURA DA RECEITA FISCAL LOCAL (2011)



Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes no Apêndice VI.

⁴² Por exemplo, nos Países Baixos os municípios apresentam como maior receita fiscal impostos sobre o património enquanto 98% da receita das províncias neerlandesas em 2005, incluídas estatisticamente no nível local, decorria de um adicional relativamente ao imposto nacional sobre veículos (Dexia, 2008: 490).

3.3. *Modelos de despesa e de financiamento local no contexto europeu*

A partir dos dados relativos ao peso e estrutura da despesa e receita pública local em 25 países unitários europeus⁴³ desenvolveu-se uma análise exploratória, recorrendo à análise de *clusters* tendo em vista a determinação de modelos de despesa e de financiamento local (Apêndice VII).

Para testar a existência de agrupamentos “naturais” no conjunto de dados, foram considerados diversos critérios de agrupamento⁴⁴ e, comparados os resultados, optou-se pelo *complete linkage*. Tendo em conta que os dados estão expressos em percentagem de um total e ser importante considerar as diferentes amplitudes como medida de (dis)semelhança entre os países, não foi efetuada qualquer transformação adicional⁴⁵. Como medida de distância adotou-se a distância euclidiana.

Quanto à despesa (Figura 7), resultam três grandes agrupamentos (nível de corte 19,50): Grécia, Malta e Chipre num grupo compacto e distinto dos restantes países em que mais de 40% da despesa local se refere a serviços públicos gerais; Finlândia, Suécia, Itália e Dinamarca apresentam uma estrutura de despesa local mais orientada para os sectores sociais (saúde, educação e proteção social); um terceiro grupo, mais heterogéneo, melhor caracterizado pelos subgrupos que se observam a um nível de corte mais baixo (10,5). Luxemburgo, Portugal, França, Países Baixos, Roménia, Polónia, República Checa e Irlanda caracterizam-se por uma estrutura de despesa relativamente equilibrada, embora com percentagens significativas destinadas à educação e aos assuntos económicos. Os restantes países, num total de 10, incluindo o Reino Unido, Noruega, países bálticos e da

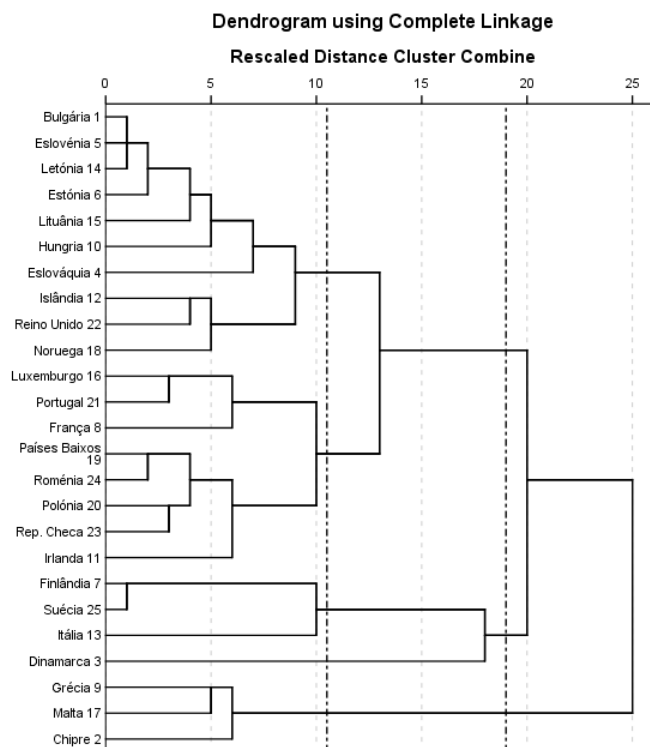
⁴³ Na medida em que a existência do nível estadual colocaria questões adicionais quanto à comparabilidade das situações.

⁴⁴ Respetivamente, *complete linkage* ou vizinho mais afastado, *single linkage* ou vizinho mais próximo e *average linkage*, um critério intermédio de agrupamento entre os dois primeiros.

⁴⁵ No seguimento do mencionado por Reis (2001: 294).

Europa central e de leste caracterizam-se sobretudo pelo peso das despesas com educação, em todos eles superiores a 25% do total da despesa local.

FIGURA 7. PADRÃO DA DESPESA

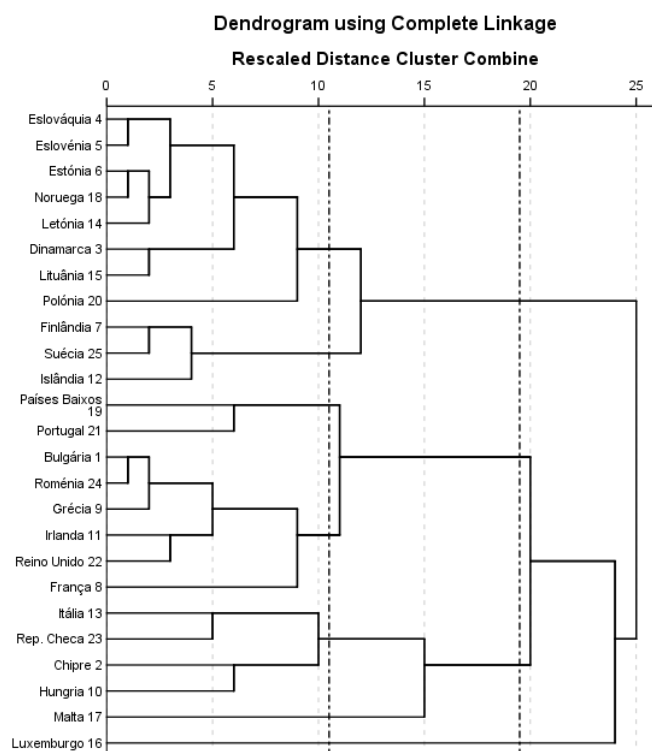


No que se refere à receita (Figura 8), considerando os mesmos níveis de corte, o Luxemburgo destaca-se como *outlier* (mais de 90% das receitas fiscais locais respeitam a impostos sobre o rendimento das empresas). Um segundo grupo é constituído por Itália, República Checa, Chipre, Hungria, países em que os impostos indiretos apresentam um maior peso ao nível local e Malta, a qual se junta a este grupo mais tarde no processo de aglomeração tendo em conta o peso das transferências no total da receita local.

Outro grupo que se destaca ao nível de corte superior em apreço (19,5) é aquele onde se integram Portugal e os Países Baixos, Bulgária, Roménia, Grécia, Irlanda, Reino Unido e França, caracterizados pelo maior peso dos impostos sobre o património. São também

países onde as transferências intergovernamentais apresentam importância no financiamento do setor local.

FIGURA 8. PADRÃO DA RECEITA



Os restantes, integrando os países escandinavos e bálticos, Eslováquia e Eslovénia, bem como a Polónia, apresentam como fonte tributária mais significativa a nível local os impostos sobre o rendimento pessoal (mais de 75% das receitas fiscais em todos eles, exceto na Polónia – 48,2%, cuja segunda maior receita são os impostos sobre o património – 29,3%, justificando a mais tardia aglomeração – Apêndice VIII). Finlândia, Suécia e Islândia destacam-se por não apresentarem quaisquer impostos indiretos afetos ao nível local mas sobretudo pelo menor peso das transferências no total das receitas.

Em síntese, é possível identificar um modelo comum em que o financiamento local assenta predominantemente nos impostos sobre o património (Bulgária, Portugal, Reino Unido, Grécia, Roménia e Países Baixos), sendo também países tendencialmente mais

centralizados do que os restantes, nomeadamente se se considerar o peso das transferências intergovernamentais. Um segundo modelo é ilustrado pelos países nórdicos e bálticos, os quais tendem a apresentar uma maior proporção da despesa destinada aos setores sociais e a financiar os sistemas locais através de receitas fiscais e, dentro destas, recorrendo sobretudo a impostos sobre o rendimento pessoal. Num terceiro grupo (Itália, República Checa e Hungria) o financiamento local assenta em impostos indiretos (sobre a produção e consumo). Por último, pode considerar-se ainda um grupo relativo aos pequenos países (Luxemburgo, Malta e Chipre) com situações de pouca ou nenhuma receitas fiscais afetas ao nível local e situações específicas ao nível da despesa e do seu financiamento.

No seguimento da análise de *clusters* e tendo em vista a quantificação da relação entre estrutura fiscal, descentralização e autonomia, foi ainda testado um modelo empírico a partir dos dados relativos a 24 dos países unitários⁴⁶. Em concreto, colocam-se as seguintes hipóteses a testar:

H₁: Quanto maior o grau de descentralização da despesa, maior o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local;

H₂: Quanto maior o peso das despesas sociais (saúde, educação e proteção social) na estrutura da despesa local, maior o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local;

H₃: Quanto maior a descentralização da receita (e, portanto, quanto menor for o peso das transferências intergovernamentais), maior o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local;

H₄: Quanto maior o peso na economia dos impostos sobre o património menor o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal ao nível local. Nos países em que os impostos sobre o património apresentam um maior peso no total da economia de cada

⁴⁶ Exclui-se Malta por não apresentar quaisquer receitas fiscais ao nível local.

país, existirá uma menor necessidade de financiamento através de outros tipos de impostos.

Tendo em conta as hipóteses apresentadas, assim como o número limitado de casos (24), optou-se por uma abordagem parcimoniosa, tomando como variável dependente num modelo de regressão linear múltipla o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na receita fiscal local⁴⁷ e como variáveis independentes o grau de descentralização da despesa, a despesa local nas áreas sociais, o grau de descentralização da receita e autonomia financeira e o peso dos impostos sobre o património na economia (Tabela II).

A partir de dados seccionais para os 24 países desenvolveram-se diferentes especificações do modelo tendo em consideração que se detetou colinearidade significativa e essencial entre o peso da despesa nas funções sociais na despesa local e a descentralização da despesa (uma vez que se trata de setores que implicam um volume significativo de despesa pública em resultado da produção destes serviços ser intensiva em trabalho qualificado). Os resultados encontram-se na Tabela II⁴⁸.

Decorre das diversas equações estimadas que um aumento do peso da despesa nos setores sociais em um ponto percentual implica mais do que um ponto percentual de aumento no peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local, enquanto que um aumento do peso das transferências nas receitas do setor local na mesma magnitude tem um efeito contrário e comparativamente mais fraco. A introdução da

⁴⁷ Notando-se que, nalguns casos, como assinalado no Apêndice I, em termos estatísticos o setor “local” inclui também regiões, situação que também se pode considerar como uma limitação adicional.

⁴⁸ O modelo pode ser expresso matematicamente e de forma geral por $Y = \beta_0 + \beta_i X_i + \epsilon$, em que Y é o peso dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local dos países e $\beta_i X_i$ aos coeficientes e variáveis independentes consideradas em cada especificação. O método de estimação utilizado foi o dos mínimos quadrados (*ordinary least squares*), tendo sido utilizado o programa *PASW Statistics*, versão 18. Nas equações retidas não se verifica colinearidade essencial (avaliada pelo teste de *Durbin-Watson* e *Condition Index*) e a análise gráfica dos resíduos, bem como a aplicação do teste de *Shapiro-Wilk* aos mesmos, conforme descrito em Marôco (2010) asseguram os pressupostos da distribuição normal, homogeneidade e independência dos erros.

variável relativa ao peso dos impostos sobre o património no total da economia aumenta a capacidade explicativa do modelo⁴⁹ indo de encontro à hipótese colocada (H_4) de que a um maior peso económico dos impostos sobre o património se encontra associado uma menor dependência do financiamento local de outros tipos de impostos, em concreto no que se refere aos impostos sobre o rendimento pessoal. Os impostos sobre o património são uma receita fiscal local comum a todos os países mas geram receitas de volume significativamente inferior aos impostos sobre o rendimento pessoal pelo que quanto maior este hiato maior a necessidade de formas alternativas de financiamento ao nível local.

TABELA II. ESTIMATIVAS DAS REGRESSÕES DO PESO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO PESSOAL NA ESTRUTURA FISCAL LOCAL

Variáveis	Designação	Equação 1	Equação 2	Equação 3
Constante	β_0	59,510** (0,022)	38,990* (0,086)	53,192*** (0,009)
Transferências em % da receita local (2011)	TRF	-1,096*** (0,004)	-1,055*** (0,002)	-1,053*** (0,000)
Despesa local em % da despesa total (2011)	DESCDESP	1,441*** (0,005)		
Despesa local em "Saúde", "Educação" e "Proteção social" em % da despesa local (2010)	DESPOCLOC		1,127*** (0,000)	1,223*** (0,000)
Impostos sobre o património em % do PIB (2011)	IP_PIB			-14,557*** (0,004)
<i>Durbin-Watson</i>		1,824	1,929	2,221
R^2 ajustado		0,508	0,642	0,754

Notas:

Variável dependente: peso dos impostos sobre o rendimento pessoal, em % da receita fiscal local (IRSRFLOC)

p-value entre parênteses.

Equação 1: IRSRFLOC = 59,510 - 1,096 TRF + 1,441 DESCDESP

Equação 2: IRSRFLOC = 38,990 - 1,055 TRF + 1,127 DESPOCLOC

Equação 3: IRSRFLOC = 53,192 - 1,053 TRF + 1,223 DESPOCLOC - 14,557 IP_PIB

Nível de significância: * - 90%, ** - 95%, *** - 99%, respetivamente.

⁴⁹ Por outro lado, sendo as variáveis relativas à descentralização da despesa e ao peso da despesa social na despesa local colineares, esta última permite uma maior capacidade explicativa do modelo (equações 2 e 3 relativamente ao primeiro modelo).

Dos resultados obtidos, sendo todas as equações estimadas estatisticamente significativas (e com um coeficiente de determinação ajustado superior a 50%) é assim possível concluir que um maior grau de descentralização implica um maior recurso a imposto sobre o rendimento pessoal (H_1), em particular, quanto maior o peso da despesa social na estrutura da despesa local.

Por outro lado, países em que as administrações locais se encontram mais dependentes das transferências de outros setores das administrações públicas apresentam um menor peso dos impostos sobre o rendimento pessoal e aqueles em que a administração local cujas competências principais se centram nos setores sociais (saúde, educação e proteção social) tendem a basear o financiamento local nos impostos sobre o rendimento pessoal. Em contrapartida, o peso destes impostos tende a ser menor em países mais centralizados e em que as competências da administração local nas áreas sociais são mais reduzidas.

Os resultados mostram ainda que, quanto menor o peso económico associado aos impostos sobre o património na estrutura fiscal nacional, maior é o contributo dos impostos sobre o rendimento pessoal na estrutura fiscal local, o que sugere que, num cenário de maior descentralização de competências ao nível da despesa, e no seguimento do referido por Bird (2006) dificilmente os impostos sobre o património serão suficientes para assegurar as necessidades de financiamento local⁵⁰, sem que ocorra um agravamento significativo da carga fiscal sobre o património, afigurando-se um maior recurso aos impostos sobre o rendimento pessoal como alternativa.

4. EM DIREÇÃO A UM FINANCIAMENTO LOCAL ÓTIMO?

Partindo da caracterização da evolução recente da receita e da despesa dos municípios portugueses, discutem-se os possíveis desenvolvimentos, à luz da discussão normativa e

⁵⁰ O máximo ocorre no Reino Unido, onde os impostos sobre o património representavam 4,2% do PIB em 2011, sendo a média ponderada dos 27 países membros da União Europeia de 2,1% (cf. *Eurostat*, 2013).

dos modelos de financiamento local no contexto europeu a sua dinâmica relativamente a dois cenários: o primeiro na ausência de alteração significativa das competências municipais, outro se se considerar desejável uma descentralização de competências, e.g. nas áreas da educação, saúde e ação social⁵¹.

4.1. Evolução recente da receita e despesa dos municípios portugueses (2000-2011)

Apesar do peso das receitas próprias ter aumentado de 2003 a 2008, nos últimos anos o mesmo tem vindo a diminuir, em virtude da quebra da receita de impostos diretos (onde se incluem o IMI e o IMT, sendo a quebra especialmente significativa neste último). Contrariamente, as transferências, nomeadamente as relativas à participação dos municípios nos impostos do Estado aumentaram desde 2008⁵². Por seu turno, os picos de recurso a receitas creditícias nos anos de 2002 e 2009 indicam uma conjuntura menos favorável na obtenção de receitas efetivas nesses anos (Apêndice IX e Figura 9).

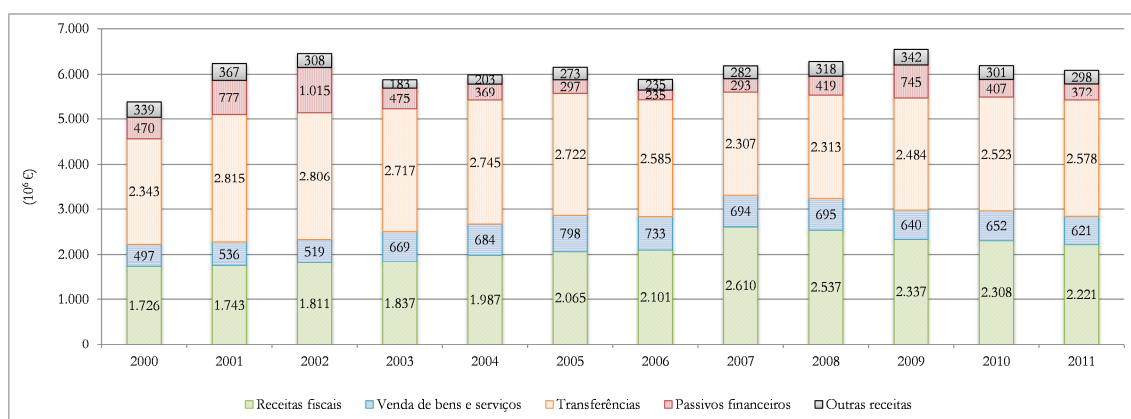
No Apêndice X apresenta-se a estrutura da receita e respetiva evolução para o mesmo período. Verifica-se que as transferências representavam até 2006 a maior componente das receitas dos municípios portugueses, observando-se uma inflexão em 2007 correspondente à atribuição da participação no IRS aos municípios pela Lei das Finanças Locais 2/2007.

⁵¹ Competências previstas para financiamento pelo Fundo Social Municipal (FSM), instrumento financeiro previsto na atual Lei das Finanças Locais – LFL (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro) para a descentralização de competências ao nível municipal. De ressaltar, no entanto, que o FSM tem sido distribuído nos sucessivos Orçamentos do Estado desde 2007, inclusive, apenas em relação às competências municipais atuais no domínio da educação. O processo de descentralização de competências mais recente e com impacto financeiro significativo refere-se precisamente à educação, nomeadamente na transferência de pessoal não docente para alguns municípios ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Embora tenham sido consagradas nas mesmas leis orçamentais autorizações legislativas para descentralização nas outras áreas, esta não ocorreu, na prática, até à data. No OE para o ano de 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) consideram-se autorizações legislativas para descentralização de competências na área da educação (art.º 90.º) e ação social (art.º 92.º).

⁵² O cálculo da participação dos municípios nos impostos locais, nos termos da LFL 2/2007, de 15 de janeiro, é calculado com base em receitas do ano n-2, sendo n o ano a que se refere o Orçamento do Estado. Por exemplo, para 2010 foram tidas em conta as receitas do ano de 2008, existindo assim um certo desfasamento entre a quebra nas receitas públicas consideradas para a distribuição e o seu impacto em termos de transferências, sem prejuízo da LFL admitir níveis inferiores de transferências, tendo em conta os princípios da solidariedade recíproca entre subsectores da Administração Pública e considerando as obrigações internacionais a que o país se encontra obrigado, o que veio a suceder no Orçamento do Estado para 2011.

Considerando para além das receitas fiscais, a venda de bens e serviços e outras receitas correntes e de capital, isto é, as receitas próprias dos municípios, estas representam desde 2005 mais de 50% da receita anual, tendência invertida a partir de 2008, o que se relaciona com a quebra do IMT.

FIGURA 9. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)



Valores a preços constantes de 2000 (por aplicação da série de índice de preços para Portugal (2000=100), baseado no euro).

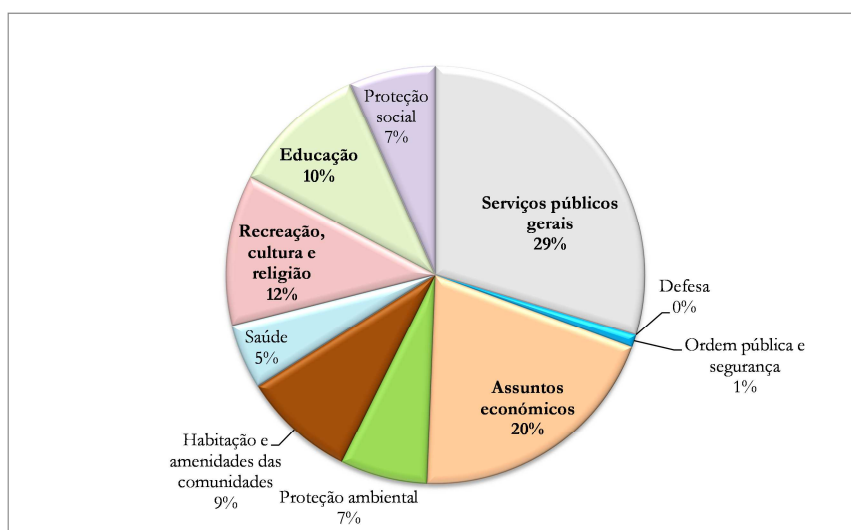
Fonte: Cálculos próprios a partir dos valores a preços correntes presentes no Apêndice IX e Eurostat (fev. 2013).

Quanto à despesa, nos Apêndices XI e XII apresenta-se a evolução na última década e respetiva estrutura⁵³. Para Portugal (Figura 10), para além de serviços públicos gerais (cerca de 30% da despesa), a administração local e regional apresenta um peso significativo nos assuntos económicos (20%), atividades culturais (12%) e na educação (11%), refletindo, nomeadamente competências descentralizadas quanto a redes viárias municipais, energia, água, saneamento, habitação e ensino básico (este parcialmente descentralizado⁵⁴).

⁵³ Por classificação económica uma vez que não existem dados por classificação funcional disponíveis que permitam a aproximação direta à classificação do Eurostat (divulgada de modo agregado pelo INE entre administração local e regional; ainda assim, os dados do Eurostat permitem assim obter uma aproximação da estrutura funcional da despesa que se apresenta na Figura 10).

⁵⁴ Uma síntese das funções centralizadas e descentralizadas é efetuada por Pereira *et al* (2012: 395).

FIGURA 10. ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL (2010)

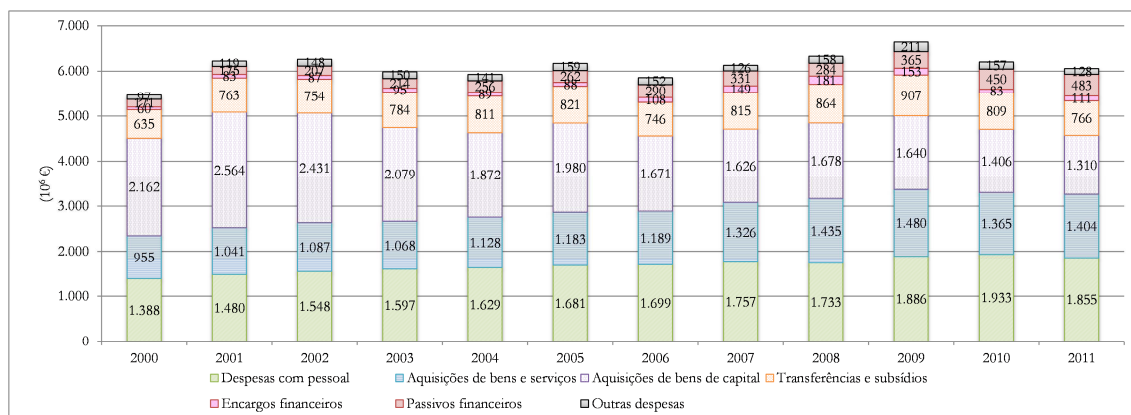


Fonte: Apêndice IV.

No que se refere à dinâmica da despesa, verifica-se na última década um aumento das despesas com pessoal e das aquisições de bens e serviços correntes, representando estas no ano de 2011 mais de metade da despesa municipal total do exercício (cerca de 31% e 23%, respetivamente). Também o serviço da dívida tem vindo a aumentar progressivamente, sobretudo por conta da componente das amortizações de empréstimos. Uma tendência de redução evidente é a das despesas de investimento (aquisição de bens de capital) que tiveram um decréscimo significativo, representando cerca de 22% do total da despesa em 2011 enquanto no início da década atingiam 40% da mesma⁵⁵.

⁵⁵ Para esta evolução não terá sido estranha a mudança introduzida pela atual lei das Finanças Locais que possibilitou a alteração da % do Fundo de Equilíbrio Financeiro, antes fixa e de 60%, que pode ser considerada como transferência corrente até um máximo de 65% (esta percentagem foi entretanto alterada pela Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) sendo atualmente de 80% (ou de 85% caso o município comprove que se destina ao financiamento de despesas sociais). Uma vez que se aplica na administração local portuguesa a chamada “regra de ouro”, implicando que as receitas de capital não podem financiar despesas correntes criava-se assim um maior incentivo para as despesas de investimento ao nível local (a este propósito ver Pereira *et al.* (2012) ou Baleiras (2005)).

FIGURA 11. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DOS MUNICIPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)

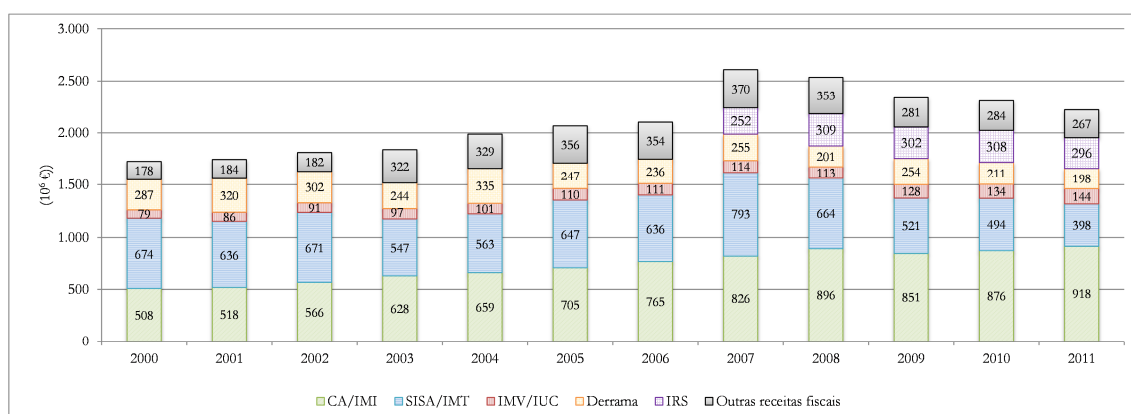


Valores a preços constantes de 2000 (por aplicação da série de índice de preços para Portugal (2000=100), baseado no euro).

Fonte: Cálculos próprios a partir dos valores a preços correntes presentes no Apêndice XI e Eurostat (fev. 2013).

No quadro das receitas fiscais de que a administração local portuguesa dispõe assinala-se a importância do IMI e do IMT, cuja evolução se ilustra na Figura 12 e Apêndice XIII: a receita conjunta, de € 1,7 mil milhões em 2011 (preços correntes), representava 59% das receitas fiscais locais e 23% das receitas efetivas arrecadadas. A derrama tem vindo a perder importância no conjunto das receitas fiscais locais, enquanto o IUC tem vindo a ganhar algum peso, representando o IRS cerca de 13% no mesmo ano.

FIGURA 12. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS DOS MUNICIPIOS PORTUGUESES A PREÇOS CONSTANTES E RESPECTIVA ESTRUTURA, PELAS PRINCIPAIS COMPONENTES (2000 A 2011)



Valores a preços constantes de 2000 (por aplicação da série de índice de preços para Portugal (2000=100), baseado no euro).

Fonte: Cálculos próprios a partir dos valores a preços correntes presentes no Apêndice XIII e Eurostat (fev. 2013).

Os impostos (e outros tributos⁵⁶) relacionados com o setor imobiliário constituem a parte mais significativa das receitas fiscais ao dispor dos municípios portugueses, ressaltando-se o progressivo aumento do IMI como principal imposto municipal, em detrimento do IMT, sucessor da antiga SISA que foi, até 2003, ano da reforma sobre o património, o maior imposto municipal em termos de receita. O IMI apresenta-se, face ao IMT, como uma receita mais estável e independente do ciclo económico no período em análise. Este último apresenta tendência de queda significativa desde 2007, atingindo desde 2009 (mesmo em termos nominais) valores que se revelam mesmo inferiores à receita de SISA arrecadada pelos municípios no início da década. O IMT constitui um imposto fortemente correlacionado positivamente com a venda de imóveis, e com maior volatilidade relativamente à conjuntura económica (e, neste caso, num sector específico).

Outra receita a assinalar pelo peso e relação com a dinâmica do sector imobiliário, é a referente às taxas e impostos indiretos relativos a loteamentos e obras, cujo crescimento no período em apreço foi apenas interrompido em 2009 denotando a relativa estagnação e queda do mercado imobiliário a partir daquele ano, confirmada pela queda simultânea do IMT (cerca de -21% face a 2008, em termos nominais).

Considerando a evolução das diversas receitas fiscais afetas aos municípios de 2000 a 2011 em preços constantes e, portanto as suas taxas de variação reais, o IMV/IUC apresenta-se como o imposto menos volátil⁵⁷ (3,7), seguido do IMI (4,3). Quanto à derrama e IMT, com valores de 14,3 e 19,4, apresentam uma volatilidade superior à da totalidade das receitas fiscais locais (8,0) no mesmo período.

⁵⁶ Considerando em conjunto a receita de IMI e IMT e da receita fiscal relativa a loteamento e obras (impostos indiretos e taxas), o peso na receita fiscal local atinge 63% do total das receitas fiscais municipais.

⁵⁷ Aferida pelo desvio-padrão das taxas de variação real das receitas fiscais. Para o IRS o valor é de 10,5 (2007 a 2011). Joumard e Kongsrud (2003) apuraram para Portugal um valor de 7,06 para os impostos sobre o património em Portugal, numa lógica agregada de todo o setor público, mas ainda assim os menos voláteis, depois das contribuições para a Segurança Social.

Obviamente, os valores médios nacionais resultam de situações diversas entre os municípios. Esta situação facilmente se constata ao observar-se, por exemplo, o peso das receitas próprias no total de receitas arrecadadas em 2011 (Apêndice XIV). Enquanto nos concelhos do interior e mais rurais é menor o peso das receitas fiscais nos orçamentos municipais nos concelhos urbanos e do litoral, a situação é inversa; quadro geral que, caso fosse considerado o peso das transferências seria o oposto.

4.2. *Autonomia fiscal*

Encontram-se afetos aos municípios portugueses impostos sobre o património, na forma recorrente (IMI, Imposto Municipal sobre Imóveis) e não recorrente (IMT, Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis), uma participação variável de até 5% da coleta de IRS no respetivo território (*tax sharing* introduzido pela LFL de 2007), parte do Imposto Único de Circulação (IUC)⁵⁸, bem como a possibilidade de lançamento de uma derrama até 1,5% do lucro tributável de empresas localizadas no município⁵⁹. Nestes impostos, à exceção do IMT e IUC, existe autonomia municipal, mas dentro de limites impostos por lei, quanto à escolha da taxa de imposto (IMI, derrama) ou de participação (IRS), merecendo ainda nota a possibilidade do lançamento de impostos indiretos e taxas específicos das autarquias locais⁶⁰. Existe ainda a possibilidade por parte dos municípios de concederem isenções (totais ou parciais) e minorar ou majorar a taxa de imposto (IMI⁶¹).

⁵⁸ Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, a qual aboliu o imposto municipal sobre veículos (IMV). Ao Estado cabe o IUC relativo a veículos pesados e 30% do relativo a veículos ligeiros matriculados após aquela data.

⁵⁹ A mudança introduzida pela LFL leva a considerar tecnicamente a derrama como um imposto local na medida em que é independente da coleta efetiva de IRC.

⁶⁰ Para efeitos da análise da evolução das receitas municipais considerou-se assim uma definição lata de receitas fiscais, incluindo nestas os impostos indiretos e taxas cobradas pelos municípios.

⁶¹ As taxas atuais do IMI são de 0,8% sobre o valor patrimonial tributário para prédios rústicos (50% da receita pertencendo às freguesias), 0,5% a 0,8% para prédios urbanos, e de 0,3% a 0,5% para prédios urbanos avaliados nos termos do Código do IMI (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro). Os municípios podem, designadamente, majorar ou minorar até 30% as taxas relativas a prédios urbanos relativamente a áreas objeto de operações de reabilitação urbana, podendo ainda minorar a taxa em 20% no caso de prédios urbanos arrendados, que pode ser cumulativa com a restante redução da taxa (art.º 112.º CIMI).

No seguimento da tipologia definida pela OCDE (Apêndice III), a autonomia fiscal dos municípios portugueses, poderia então ser traduzida pela importância do IMI, derrama, IRS, impostos indiretos e taxas relativamente ao total de receitas fiscais, cerca de 56% em 2000 e de 76% em 2011, refletindo a atribuição aos municípios da participação no IRS pela LFL 2/2007. O rácio das mesmas receitas face ao PIB_{pm} nos mesmos anos (0,8% e 1,2% respetivamente) ou ao total das receitas públicas (2,0% e 2,8%) quantifica, porventura mais adequadamente, o poder tributário e autonomia financeira dos municípios portugueses.

No caso do IMI, de ressaltar ainda, e uma vez que os intervalos das taxas praticadas⁶² apresentam um limite inferior, a autonomia não é completa podendo aferir-se um indicador complementar de autonomia fiscal comparando a diferença entre taxas máxima e mínima do imposto e a taxa média de imposto dos intervalos⁶³. Este indicador apresenta, naturalmente, uma dispersão muito fraca entre os municípios (o coeficiente de variação é de 1,7%) sendo o valor médio para municípios portugueses é de 58,7%.

4.3. *Financiamento local ótimo*

4.3.1. *Com as atuais competências*

O modelo de financiamento local vigente em Portugal assenta assim nos impostos locais sobre o património, apontando para uma estrutura fiscal (ainda) pouco diversificada

⁶² No caso do IMI de prédios urbanos uma vez que no IMI rústico esta é fixa (0,8%), sendo que a coleta do IMI rústico representava em 2011 menos de 1% da coleta total de IMI (0,6%).

⁶³ Tendo em conta que os dados respeitam a 2011 o indicador é calculado de acordo com a seguinte fórmula: $I_{IMI} = \alpha_1 ((\text{taxa máxima}_1 - \text{taxa mínima}_1) / \text{taxa média}_1) + \alpha_2 ((\text{taxa máxima}_2 - \text{taxa mínima}_2) / \text{taxa média}_2) + \alpha_3 ((\text{taxa máxima}_3 - \text{taxa mínima}_3) / \text{taxa média}_3)$, sendo 1 = prédios urbanos avaliados, 2 = prédios urbanos avaliados e 3 = prédios rústicos e α_i corresponde ao peso de cada uma das bases no valor patrimonial total e sujeito ao imposto. Como a taxa do IMI rústico é fixa (0,8%), temos que $I_{IMI} = \alpha_1 ((0,7 - 0,4) / 0,55) + \alpha_2 ((0,4 - 0,2) / 0,3)$. Uma fórmula alternativa é considerar em vez da taxa média a taxa máxima o que representa a amplitude de autonomia em termos percentuais da taxa de imposto - 45,3% (média nacional). Calculado desta forma para o IRS e derrama o indicador atinge 100% pois não existe limite inferior quanto à taxa de imposto definida centralmente. Aplicando este último indicador à receita de IMI de 2011 e considerando um grau de discricionariedade local equivalente nos impostos indiretos e taxas é possível apurar que as receitas fiscais com autonomia correspondiam a 58,5% do total deste tipo de receitas e a 22,8% do total de receita efetivas do ano de 2011.

apesar da atribuição da parcela variável do IRS, receita que, no entanto, tem vindo a diminuir nos últimos anos.

Apesar de globalmente a estrutura da receita se ter tornado mais diversificada na última década, a tendência não é uniforme territorialmente. Por exemplo, os municípios do Algarve apresentam uma estrutura menos diversificada⁶⁴, enquanto outros municípios procuraram diversificar a sua base de receitas de natureza fiscal, em particular das outras receitas fiscais (impostos indiretos e taxas).

De acordo com Yan (2008) a diversificação da estrutura fiscal dependerá da base económica local e, portanto, da incidência dos tributos e da elasticidade-rendimento de cada uma das receitas fiscais. Nesta perspetiva, a diversificação da receita permitiria minimizar o risco não sistémico (isto é, próprio de cada imposto), sendo que o risco sistémico dependerá da interação entre a estrutura das receitas fiscais e a base económica. Conclui que impostos com uma baixa ou média elasticidade contribuem para um fluxo mais estável de receitas, o que é uma vantagem (do ponto de vista dos governos locais) embora em fases de crescimento do ciclo económico estas receitas tendam a crescer menos do que a economia e tornarem-se desadequadas relativamente às necessidades de despesa⁶⁵ (tudo o resto constante, isto é, considerando que não existem processos de carácter excecional⁶⁶).

De acordo com a mesma autora a pesquisa tem revelado para os impostos sobre o rendimento maiores elasticidades (quer de empresas quer das pessoas singulares), médias para impostos gerais sobre as vendas (dependendo da maior ou menor dimensão da base

⁶⁴ Em 2011, dos 10 municípios em que as receitas de IMI e IMT representavam mais de 80% do conjunto das receitas fiscais, 8 eram municípios algarvios. A média nacional é de 59%.

⁶⁵ O que implicaria considerar que as necessidades de despesa acompanham o crescimento da economia o que se pode questionar e dependerá das competências que na prática estão atribuídas à administração local. Evidentemente, se a despesa for mais elástica do que a receita local relativamente ao rendimento pode agravar-se o desequilíbrio financeiro vertical.

⁶⁶ Por exemplo, reavaliações gerais, no caso de impostos recorrentes sobre o património.

tributável e do tipo de bens tributados) e aos impostos sobre o património e sobre o consumo de bens específicos menores elasticidades⁶⁷.

Outros autores, como Joumard e Kongsrud (2003) ou Bird (2006) referem a menor volatilidade dos impostos sobre o património relativamente aos restantes, aparecendo os que incidem sobre o rendimento de empresas como os mais voláteis, o que também se parece aplicar ao caso dos impostos locais em Portugal (cf. ponto 4.1 deste trabalho)⁶⁸.

Contudo, uma estrutura extremamente diversificada, com múltiplos impostos e complexidades é apontado por autores da escola da escolha pública como aumentando a ilusão fiscal, quebrando a correspondência que deverá ocorrer em termos marginais a nível local entre despesa e receita (Yan, 2008: 13).

Assim, a estrutura fiscal desejável para os municípios portugueses, tendo em consideração os princípios normativos discutidos no capítulo 2, deve tender para uma maior diversificação das bases tributárias afetas à administração local, procurando diminuir a dependência dos impostos sobre o património e, dentro destes, considerando o princípio da eficiência, deveria assentar sobretudo no IMI em detrimento do IMT⁶⁹. Todavia, existindo nos últimos anos uma tendência genérica para o aumento do número de

⁶⁷Em linha com o referido, e em contrapartida, Geys e Revelli (2009) concluem, no estudo que efetuaram quanto aos municípios da região da Flandres (Bélgica), que as receitas de impostos sobre a propriedade respondem de forma relativamente elástica ao aumento da despesa pública local (se o facto de serem relativamente inelásticos quanto à variação do rendimento implica uma maior estabilidade; por outro lado, um aumento das taxas destes impostos, que incidem sobre uma base imóvel, permite uma resposta mais elástica quanto à receita).

⁶⁸A avaliação das elasticidades propriamente ditas obrigaria a expurgar os efeitos decorrentes de medidas discricionárias (alteração de taxas de impostos) e mudanças legais. As mesmas podem ainda decompor-se na elasticidade do imposto relativamente à base tributável e desta relativamente ao rendimento, no curto e no longo prazo.

⁶⁹Na proposta de revisão da LFL (Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª, de 27 de dezembro de 2012) que entraria em vigor em 2014 é proposta a extinção do IMT enquanto imposto municipal sendo esta a alteração mais significativa em termos de impostos locais (outra é a afetação do IMI rústico na íntegra às freguesias, atualmente essa afetação é de 50%). O aumento do IMI decorrente da avaliação geral dos imóveis permitiria, na lógica da proposta, compensar a perda da receita do IMT por parte dos municípios.

municípios com a taxa máxima de IMI⁷⁰, mesmo sem alterações significativas nas competências municipais, podem colocar-se questões quanto à equidade, particularmente se se perspetivar o IMI como um imposto sobre o capital e portanto, tendencialmente regressivo, não tendo em conta a capacidade de pagar. Neste aspeto, a avaliação geral de imóveis e a progressiva eliminação das isenções poderá, ainda assim, contribuir para uma maior equidade, pelo menos sobre indivíduos em situações similares e que, por essas situações, pagam diferentes montantes de imposto.

Por outro lado, a participação dos municípios no IRS foi importante no sentido de diversificar a estrutura da receita fiscal local e permitiria a consideração (uma vez que é variável)⁷¹ do princípio da responsabilização política⁷², embora se trate de um imposto cuja coleta está concentrada nos municípios de maior dimensão demográfica e mais urbanizados, pelo que o aumento da percentagem afeta implicaria rever os mecanismos de perequação financeira existente, atendendo à “equidade territorial”⁷³.

⁷⁰ O aumento progressivo da receita de IMI de 2003 a 2007 decorreu em grande medida da atualização das matrizes dos prédios transacionados a título oneroso (donde um aumento da receita de IMT terá efeitos no aumento da receita de IMI em anos posteriores). Em 2007, ano de entrada em vigor da atual LFL, o número de municípios com a taxa máxima de IMI era de 109 e 62, para os prédios urbanos não avaliados e avaliados no âmbito do Código do IMI, respetivamente, passando em 2010 esse número para 177 e 148. Este aumento, contudo, tem de ter em conta a redução da amplitude do intervalo das taxas de IMI pela diminuição de 0,1 p.p., na taxa máxima a partir de 2008, inclusive, contribuindo também para o aumento (neste sentido artificial) do número de municípios a praticar a taxa máxima possível; por exemplo, para as taxas de IMI praticadas para os prédios urbanos avaliados no âmbito do CIMI nos dois anos, 146 municípios (cerca de 47% do total) mantiveram exatamente a mesma taxa (Dias e Segorbe, 2011). A Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (OE/2012) veio entretanto alterar o intervalo, aumento em 0,1 p.p. tanto a taxa mínima como a máxima, passando a ser entre 0,3% e 0,5% para os prédios urbanos já avaliados nos termos do Código do IMI e entre 0,5% e 0,8% para os restantes prédios urbanos. Ainda neste âmbito a Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, veio alterar o CIMI no sentido de concluir a avaliação geral dos prédios urbanos até final do ano de 2012, incluindo os prédios urbanos que em 1 de Dezembro de 2011 não tivessem sido avaliados nos termos do CIMI. Este processo veio a ficar concluído em 31 de março de 2013. De ressaltar que o OE/2013 veio consignar o aumento de receita decorrente deste processo à redução do endividamento de médio e longo prazo do município (n.º 4 do art.º 96.º do OE/2013).

⁷¹ Exceto nos dois primeiros anos da vigência da atual LFL em que esta fixou, via disposição transitória, uma percentagem de 5%.

⁷² Na atual LFL caso o município nada delibere tem direito a 5% da coleta de IRS no seu território. A aplicação deste princípio obrigaria a que, tal como ocorre como a derrama, caso não se pronunciasse não teria direito a essa receita contribuindo para a responsabilidade local na cobrança deste imposto local.

⁷³ Calculando os coeficientes de Gini das bases tributárias do IMI (prédios urbanos), IRS e derrama, receitas fiscais em que os municípios apresentam alguma autonomia, verifica-se que, para o ano de 2011 (IMI e IRS) e 2010 (derrama), esta última é o imposto cuja base apresenta uma distribuição mais concentrada entre municípios (0,83), seguida do IRS (0,77) e do IMI (0,73). Esta situação acaba por refletir o padrão observado

Face à diversidade geográfica entre municípios no que se refere à estrutura da receita fiscal, bem como o discutido quanto aos modelos de financiamento local a nível europeu, dificilmente existirá uma solução única ou um ótimo, em que seja quantificada uma repartição exata a prescrever quanto à repartição das receitas fiscais locais.

É no entanto possível, partindo dos princípios normativos do que deve ser uma estrutura fiscal desejável, questionar a aplicação do princípio do benefício no que se refere aos impostos sobre o património, se grande parte dos bens e serviços públicos locais acabarem também por ser financiados através de diversas taxas criadas pelos municípios ou, ainda, pelo pagamento de preços, nomeadamente a empresas municipais.

Quanto à “derrama” sobre o IRC dever-se-ia equacionar, tendo em conta o princípio da eficiência, se deve continuar a existir ou deixar este tipo de base tributária afeta apenas ao nível central, mesmo sendo maior o grau de aceitação pelos munícipes-eleitores e menores os custos políticos.

A consideração de, por exemplo, uma participação sobre o IVA de atividades turísticas⁷⁴ para além de possibilitar a geração de receitas fiscais a nível local com significado (eficácia financeira) que lograriam substituir impostos menos desejáveis poderia ainda contribuir para decisões locais mais sustentáveis em termos de ordenamento do território, se se considerar que pode criar um quadro de incentivo para investimento, por parte dos governos locais, na qualificação ambiental e paisagística dos territórios, ativo essencial ao desenvolvimento das atividades turísticas. Sendo uma atividade territorialmente imbricada, bem como o benefício que da mesma resulta (o consumo ocorre localmente),

no mapa para o país do Apêndice XIV quanto ao peso das receitas fiscais, evidenciando a importância da distribuição das bases tributárias no peso de cada imposto na receita municipal. Considerando a população residente nos municípios, os valores do índice de Gini são, respetivamente, de 0,61, 0,47 e 0,35, o que sugere uma repartição menos desigual considerada a dimensão demográfica.

⁷⁴ De acordo com dados da DGCI de 2011, a receita bruta cobrada de IVA relativamente a atividades da secção I (alojamento, restauração e similares) da Classificação de Atividades Económicas (CAE) totalizou € 310, 3 milhões.

poderia ainda concorrer para uma maior eficiência da tributação local. No mesmo sentido, evitar-se-ia o problema identificado na literatura que poderia estar associado a uma derrama sobre o IVA na sua generalidade (Bird, 2006) e que se deve à questão de distribuição da receita deste tipo de impostos pelos municípios, em particular o IVA devido por empresas que operam em diversas parcelas do território nacional.

A autonomia financeira por parte dos governos locais é menor num esquema de *tax sharing* do que na atribuição de receitas fiscais em que existe discricionariedade local quanto à determinação da taxa de imposto e, portanto pode ser de difícil aplicação o princípio da responsabilização política (McLure e Martinez-Vazquez (2000)). Contudo, como em outras situações, a escolha em concreto decorrerá sobretudo do compromisso que se entenda por aceitável quanto às características desejáveis do sistema fiscal local.

4.3.2. Com descentralização

Num cenário de descentralização de competências para os municípios, designadamente nos setores da educação, saúde e ação social, os quais implicam a transferências de responsabilidades significativas em termos de despesa, a receita de impostos sobre o património, mesmo que se mantivesse o modelo atual, resulta insuficiente para a geração de receitas fiscais adequadas, comprometendo a eficácia financeira do sistema fiscal local⁷⁵. As situações de iniquidade decorrentes da tendência para estes impostos serem regressivos seriam, por outro lado, agravadas, caso se aumentasse a carga tributária. Neste sentido, a diversificação da estrutura da receita fiscal aparece ainda mais como desejável e, tomando em consideração os modelos de financiamento local no

⁷⁵ Para 2012, as despesas do Estado central (administração direta, isto é, excluindo serviços e fundos autónomos) com educação, por exemplo, totalizaram € 6.623,2 milhões de euros, as de saúde € 10.397,6 milhões e segurança e ação sociais € 12.369,7 milhões, representando no conjunto cerca de 58% da despesa daquele subsector das Administrações Públicas (DGO, *Boletim de Execução Orçamental de janeiro de 2013*, ótica de contabilidade pública).

contexto europeu, implicariam uma mudança de paradigma aumentando a importância de impostos sobre o rendimento das pessoas individuais, uma vez que, conforme referem alguns autores, se poderá considerar uma aproximação do princípio do benefício tendo em conta a natureza individualizada destes serviços, apresentando-se ainda como um tributo que colocaria menores questões quanto à equidade.

De facto, estimando a receita potencial quanto ao IRS, derrama ou IMI para o ano de 2011 (Tabela III), e mesmo considerando a imposição de todas as taxas municipais nos respetivos máximos por parte das autarquias locais, e sem alteração e diversificação da receita local, dificilmente se gerariam receitas suficientes para um processo de descentralização com significado em termos da despesa pública global (e.g. 10% da despesa do subsector Estado com educação em 2012 representariam por si só € 662,3 milhões).

TABELA III. COLETA EFETIVA E POTENCIAL DE DERRAMA, IRS E IMI (2011)

(milhões €, exceto quando indicado)

	Coleta 2011	Máxima coleta ^(c)	Dif. entre coleta potencial e efetiva	%	mínimo coleta ^(b)
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (3) / (2)	(5)
Derrama^(a)	254,8	284,8	30,0	11,8%	0
IRS	376,6	393,2	16,6	4,4%	0
IMI (Prédios urbanos não avaliados)	646,9	734,7	87,8	13,6%	419,8
(% VP isento) 20,8%					
IMI (Prédios urbanos avaliados)	572,4	810,3	237,9	41,6%	405,1
(% VP isento) 29,5%					
TOTAL	1.850,7	2.222,9	372,3	20,1%	824,9

(a) Estimativa tendo em conta lucro tributável relativo a 2010.

(b) Às taxas mínimas legais para o ano de 2011.

(c) Pressupondo que a base tributária não diminui por imposição das taxas máximas.

Fontes: Cálculos próprios com base no Mapa XIX OE/2011 e DGCI/AT.

No caso do IMI, que representa, ainda assim, o maior potencial de receita, o mesmo encontra-se ainda concentrado nos municípios de maior dimensão e mais urbanizados (cerca de 10% dos municípios detêm 64% deste potencial de receita e 1, Lisboa, 15% do mesmo). Por outro lado, o potencial de receita adicional através do IRS é reduzido, até porque tem existido uma tendência dos municípios nos últimos anos para colocarem a taxa da participação no seu máximo enquanto a base tributária da derrama se encontra espacialmente concentrada.

Isto não obstará a que se tivessem em conta as considerações anteriormente discutidas quanto à alteração da estrutura fiscal local, por exemplo, com uma participação sobre o IVA de atividades turísticas coletado no território municipal mas, uma vez que este dificilmente geraria receitas suficientes tornaria quase obrigatório o recurso a uma maior percentagem de participação dos municípios no IRS. A percentagem a afetar deve ter em conta as competências descentralizadas e deve existir discricionariedade quanto à decisão de tributação por parte dos municípios, mas sem possibilidade de alteração da estrutura da progressividade do imposto (pois tal colocaria problemas quanto à equidade) permitindo, por exemplo dentro de limites considerados aceitáveis, a variação da participação municipal neste imposto, por forma a garantir a aplicação do princípio da responsabilização política⁷⁶.

5. CONCLUSÕES

A teoria do federalismo orçamental ressalva a vantagem da descentralização financeira na revelação das preferências locais por bens públicos. Nestes termos, a provisão de bens e serviços a nível local, quando os seus benefícios se encontrem geograficamente localizados deve ocorrer a nível local, aplicando-se o princípio de equivalência orçamental entre o

⁷⁶ Podendo distinguir-se o montante da participação municipal no imposto, por exemplo 10%, da autonomia local em relação à coleta (por exemplo 4%). Uma proposta similar esteve considerada na proposta inicial da LFL de 2007 (participação fixa de IRS de 2% e variável de 3%), sendo que o texto final veio consagrar apenas uma participação variável de até 5%, no seguimento da discussão em sede parlamentar.

padrão de benefícios e de custos, o que permitiria atingir uma solução ótima (na ausência de externalidades).

Numa perspetiva mais crítica outros autores ressaltam o papel das instituições, dentro das quais podemos incluir o sistema de financiamento, no âmbito do qual agentes económicos, num quadro de restrições e incentivos, otimizam as respetivas utilidades de acordo com os seus objetivos, que poderão não estar necessariamente alinhados – o Estado central com o local ou o município com os seus eleitores.

É no entanto consensual que a responsabilidade política advém da decisão quanto à despesa pública a nível local dever refletir-se no custo marginal suportado pelo município, uma vez que receitas de transferências, mesmo se justificadas no sentido da internalização de externalidades supramunicipais, comportam sempre algum grau de ilusão fiscal. Não sendo considerados esses custos nas decisões, a oferta de bens e serviços públicos tende a ser superior à quantidade ótima, resultando daqui ineficiências em termos económicos.

Naturalmente existem critérios conflitantes com o da eficiência, mormente o da equidade, o qual justifica algumas das transferências por parte do Estado, no sentido da equalização da capacidade fiscal dos municípios beneficiários.

No contexto europeu, Portugal aparece como um país centralizado, se considerados os indicadores mais comuns quanto à avaliação da descentralização financeira, com um modelo de financiamento local assente nas receitas fiscais sobre o património.

Este tipo de impostos, frequentemente considerados como os mais adequados ao nível local em diversos países, por se considerar que se subsumem ao princípio do benefício (eficiência), permitiria nesta perspetiva a aplicação do princípio da equivalência orçamental, colocando-se contudo questões quanto à sua equidade, por serem tendencialmente regressivos, bem como quanto a externalidades negativas, nomeadamente ambientais e distorções no mercado de capitais (dependendo do desenho específico dos impostos).

A análise comparada com outros países europeus mostra que existem outros modelos, em particular os que se baseiam no imposto sobre o rendimento pessoal, que apresentam algumas vantagens enquanto receita fiscal local, designadamente em termos de equidade e, bem assim no que se refere à perceção dos custos suportados pelas decisões financeiras por parte dos municípios.

Num cenário de manutenção das atuais competências municipais, a diversificação da estrutura da receita fiscal local, considerando, por exemplo, uma participação no IVA decorrente das atividades turísticas por parte das autarquias locais, poderia contribuir para uma menor volatilidade da receita fiscal no seu conjunto, característica a ter em conta, tomando em consideração muitas das funções afetas ao nível local, nomeadamente no domínio da educação, ambiente e urbanismo que levam frequentemente a uma maior rigidez de parte da despesa local.

Se, por outro lado, for considerada uma maior descentralização de competências para os municípios, os princípios da equidade e da eficácia financeira, bem como os resultados empíricos relativos aos modelos de financiamento local no contexto europeu, aconselham uma maior participação dos municípios no IRS, uma vez que dificilmente os impostos sobre o património poderão gerar receita fiscal suficiente, pelo menos sem que ocorra um agravamento muito considerável da carga fiscal. O atual esquema de repartição do IRS permitiria também, e se tornada visível a decisão quanto à opção da respetiva taxa, a aplicação do princípio da responsabilização política, condição necessária para a eficiência da despesa pública local. Dada a muito desigual repartição da base tributária do IRS à escala municipal, a maior participação no IRS deveria levar a uma reformulação do equilíbrio financeiro horizontal entre os municípios portugueses. Neste sentido, e caso a opção do legislador vá no sentido da descentralização o modelo de redistribuição implícito na Lei das Finanças Locais deveria também ser reformulado de forma apropriada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, S. e Browne, J. (2006). *A survey of the UK tax system*. The Institute for Fiscal Studies Briefing Notes, 9. London: Institute for Fiscal Studies.
- Ambrosanio, M.F. e Bordignon, M. (2005). *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*. Catholic University of Milan.
- <http://www.progettocomunicativo.com/bordignon/download/Normative%20vs.pdf>
- Bahl, R. e Cyan, M. (2010). *Tax Assignment: Does the Practice Match the Theory*, International Studies Program Working Paper 10-04. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Baleiras, R. N. (2005). “Finanças Municipais”. In Presidência da República (coord.), *Desafios para Portugal — Seminários da Presidência da República*. Cruz Quebrada: Casa das Letras, pp. 365-472 (relatório).
- Bennett, R. J. (1993). *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Bird, R. (2006). “Local and Regional Revenues: Realities and Prospects”. In Bird, R.; Vaillancourt, F. (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington DC: World Bank Institute, pp. 177-196.
- Blöchliger, H. e Rabesona, J. (2009). *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9.
- <http://www.oecd.org/dataoecd/60/11/42982242.pdf>
- Brennan, G. e Buchanan, J.M. (1980). *The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corte-Real, I. (2003). *Descentralização e Reforma Administrativa*. Oeiras: Celta Editora.

Cunha, J. C. da e Silva, P. (2002). "Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal" In *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Março, pp. 47-56.

Curto, H. (2004) (coord.). *Finanças Municipais 2002*. Lisboa: Direcção-Geral das Autarquias Locais.

Dexia (2004), Hoorens, D. (ed.). *Local finance in the twenty five countries of the European Union*, Paris: Dexia Editions.

Dexia (2008), Hoorens, D. (ed.). *Sub-national governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance*, Paris: Dexia Editions.

Dexia (2012), Boulanger, A. (ed.). *Subnational public finance in the European Union*. Dexia e Council of European Municipalities and Regions.

http://www.ccre.org/docs/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf

Dias, R; Segorbe, C. (2011). *O financiamento local: que reforma? A reforma da tributação do património e a dependência das receitas do sector imobiliário dos municípios portugueses*, Trabalho apresentado no âmbito da UC de Finanças Públicas, Estado e Autarquias Locais do Mestrado em Economia e Políticas Públicas. Lisboa: ISEG.

Eurostat (2012). *Taxation trends in the European Union*, 2012 edition. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Eurostat (2013). *Taxation trends in the European Union*, 2013 edition. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Eurostat (2012). *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA95*, Collection Methodologies & Working Papers. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fischel, W. A. (2001). Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax. *National Tax Journal*, 54, pp. 157-173.

Fisher, R. (2007). *State & local public finance*, Mason, OH, USA, Thomson South-Western.

Fisher, R. (2009). *Property taxes for local finance: research results and policy perspectives (reconsidering property taxes: perhaps not so bad after all)*, Working Paper, WP09RF1, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.

Geys, B., & Revelli, F. (2009). Decentralization, competition and the local tax mix: Evidence from Flanders. *Documents de treball IEB*, (17), 1.

Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35, 4, pp. 519-530.

Joumard, I. e Kongsrud, P. M. (2003). *Fiscal relations across Government levels*. OECD Economic Studies n.º 36, 2003/1, Paris, OECD.

Leibfried, S.; Zürn, M. (2005). “Reconfiguring the national constellation”. In Leibfried, S.; Zürn, M. (org.), *Transformations of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-36.

Mandell, S. (2001). “The Local Property Tax Literature: 100 Years of Disagreement”. In *Ground Leases & Local Property Taxes*. Royal Institute of Technology, Stockholm, Division of Building and Real Estate Economics, Dissertation 56.

Mankiw, N. G. et al (2009). Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23, pp. 147-174.

Marôco, J. (2010). *Análise Estatística com o PASW Statistics*. Pêro Pinheiro: Report Number.

Martins, R. M. (2001). *As antarquias locais na União Europeia*. Porto: Edições Asa.

- McLure, C.E. e Martinez-Vazquez, J. (2000). *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, Paper prepared for the core course on Intergovernmental Relations and Local Financial Management. World Bank Institute: Washington.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. e Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Norregaard, J. (1997). "Tax Assignment". In Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward a Second – Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61, pp. 313-334.
- Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *The American Economic Review*, 59, 2, pp. 479-487.
- Pereira, P. T. (1998). *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*. Lisboa: MEPAT.
- Pereira, P. T. e Silva, J. A. (2001). "Subvenções para os Municípios: um novo modelo de equilíbrio financeiro". *Notas Económicas*, 15.

- Pereira, P.T.; Afonso, A.; Arcanjo, M. e Santos, J. G. C. (2012). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Prud'homme, R. (1994). *The Dangers of Decentralization*, World Bank Policy Research Working Papers, 1252. Washington: World Bank.
- Reis, E. (2001). *Estatística Multivariada Aplicada*, 2.^a edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n.º 4, pp. 387-389.
- Schmidt, L.; Nave, J. G.; Guerra, J. (2006). *Autarquias Locais e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, 2.^a edição. Porto: Fronteira do Caos.
- Slack, E. (2010). The Property Tax... in Theory and Practice. *IEB's World Report on Fiscal Federalism*, 10, pp. 24-33.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*, 3.^a edição. New York: W. W. Norton.
- Ter-Minassian, T. (1997). "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview". In Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Vo, D. H. (2010). The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys*, vol. 24, n.º 4, pp. 657-679.
- World Bank (1997). *The State in a Changing World. World Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- Yan, W. (2008). *The Impact of Revenue Diversification and Economic Base on Revenue Stability: an empirical analysis of county and state governments*. University of Kentucky Doctoral Dissertations, Paper 619.

Zbyszewski, J. P. (2004). *O financiamento das autarquias locais portuguesas : um estudo sobre a provisão pública municipal*. Lisboa, Dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Ziller, J. (1993). *Administrations comparées. Les systèmes politicoadministratifs de l'Europe des Douze*. Paris: Montchrestien.

Zodrow, G. R. (2007). *The Property Tax as a Capital Tax: a Room with Three Views*. Houston: James A. Baker Institute for Public Policy, Rice University.

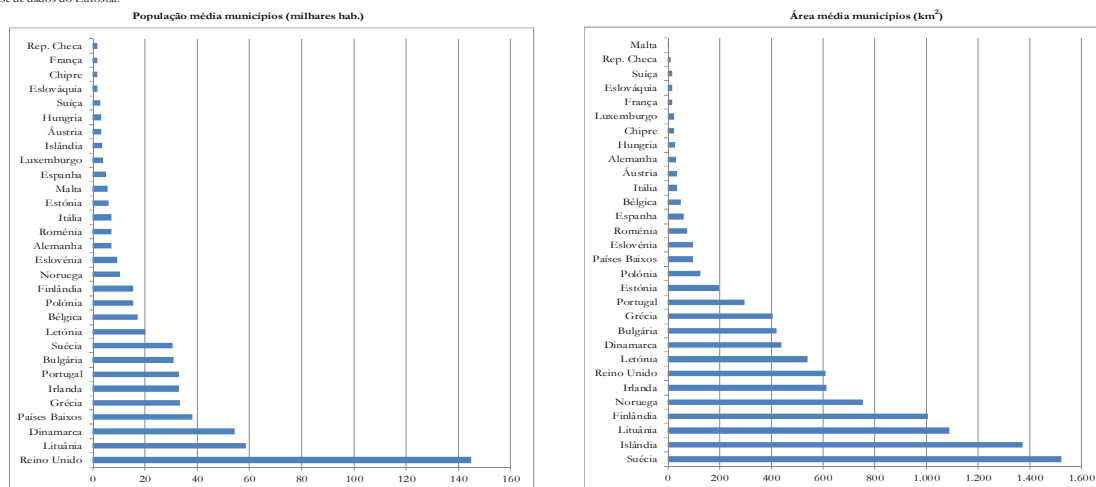
A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE I. DIMENSÃO MÉDIA DAS AUTORIDADES LOCAIS DE BASE (MUNICÍPIO OU EQUIVALENTE) E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL - 2011^p

	População média (10 ³ hab.)	População total (10 ⁶ hab.)	Área média (km ²)	Área total (10 ³ km ²)	Entidades 1.º nível (municípios ou entidades similares)		Entidades 2.º nível (distritos/províncias/regiões/...)		Entidades 3.º nível (regiões e estados (países federais))		Estrutura de poder
					N.º	Designação	N.º	Designação	N.º	Designação	
Alemanha	7,1	82.163	30,9	357,1	11.553	<i>Gemeinde</i> e <i>Gemeinfreiheit</i> (municípios)	301	<i>Kreise</i> (distritos)	16	<i>Länder</i> (estados)	Estado Federal
Áustria	3,4	8.002	35,6	83,9	2.357	<i>Gemeinden</i> (municípios)	-	-	9	<i>Bundesländer</i> (estados federados)	Estado Federal
Bélgica	17,4	10.239	51,8	30,5	589	<i>Communes</i> (municípios)	10	<i>Provinces</i> (províncias)	6	<i>Régions e communautés</i> (entidades federadas, regiões e comunidades)	Estado Federal
Bulgária	31,0	8.191	420,1	110,9	264	<i>Obshchini</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário a)
Chipre	1,8	690	24,4	9,3	379	<i>Dimarcia e Kaimities</i> (municípios e comunidades)	-	-	-	-	Estado Unitário b)
Dinamarca	54,4	5.330	438,4	43,0	98	<i>Kommuner</i> (municípios)	5	<i>Regioner</i> (regiões)	-	-	Estado Unitário
Eslováquia	1,8	5.399	16,7	49,0	2.930	<i>Miest</i> e <i>Obci</i> (cidades e comunidades)	8	<i>Kraje</i> (regiões)	-	-	Estado Unitário c)
Eslovénia	9,5	1.988	96,5	20,3	210	<i>Obcine</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário
Espanha	4,9	40.050	62,3	506,0	8.116	<i>Municipios</i> (municípios)	52	<i>Provincias</i> (províncias)	17	<i>Comunidades autónomas</i> (comunidades autónomas)	Estado Regional
Estónia	6,1	1.372	200,1	45,2	226	<i>Maaomavalitsused</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário
Finlândia	15,4	5.171	1.007,2	338,4	336	<i>Kuntaliitot</i> (municípios)	2 d)	-	-	-	Estado Unitário
França	1,6	60.545	17,2	632,8	36.697	<i>Communes</i> e <i>Communes d'arrondissement</i> (municípios)	101	<i>Départements</i> (departamentos)	27	<i>Régions</i> (regiões)	Estado Unitário e)
Grécia	33,6	10.904	406,0	132,0	325	<i>Κοινότητες</i> e <i>Κοινοτικές</i> (municípios locais)	13	<i>Regiones</i>	-	-	Estado Unitário f)
Hungria	3,2	10.222	29,3	93,0	3.177	<i>Települések</i> (municípios)	19	<i>Mezők</i> (condados)	-	-	Estado Unitário
Irlanda	33,1	3.778	612,3	69,8	114	<i>Local Authorities</i> (cidades e municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário g)
Islândia	3,7	279	1.373,3	103,0	75	<i>Sveitarfélög</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário h)
Itália	7,0	56.924	37,2	301,3	8.094	<i>Comuni</i> (municípios)	110	<i>Province</i> (províncias)	20	<i>Regioni</i> (regiões)	Estado Regional
Letónia	20,0	2.382	542,5	64,6	119	<i>Pārvaldības</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário
Lituânia	58,5	3.512	1.088,3	65,3	60	<i>Savivaldybės</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário a)
Luxemburgo	4,1	434	24,4	2,6	106	<i>Communes</i> (municípios)	-	-	-	-	Estado Unitário
Malta	5,6	380	4,6	0,3	68	<i>Kunsilli Lokali</i> (municípios locais)	-	-	-	-	Estado Unitário a)
Noruega	10,4	4.478	754,7	323,8	429	<i>Kommuner</i> (municípios)	19	<i>Region</i> (condados)	-	-	Estado Unitário i)
Países Baixos	38,0	15.864	99,4	41,5	418	<i>Gemeenten</i> (municípios)	12	<i>Provincies</i> (províncias)	-	-	Estado Unitário
Polónia	15,6	38.654	126,1	312,7	2.479	<i>Gminy / Gminas</i> (municípios)	379	<i>Provincie</i> (condados)	16	<i>Województwa</i> (regiões)	Estado Unitário j)
Portugal	33,1	10.195	299,4	92,2	308	Municípios	2	Regiões autónomas dos Açores e Madeira	-	-	Estado Unitário a),
Reino Unido	144,8	58.785	612,1	248,5	406 l)	-	28	<i>County Councils e Greater London Authority</i>	3	<i>Devolved nations</i>	Estado Unitário a),
Rep. Checa	1,6	10.278	12,6	78,9	6.249	<i>Obce</i> (municípios)	14	<i>Kraje</i> (regiões)	-	-	Estado Unitário
Roménia	7,1	22.455	74,9	238,4	3.181	<i>Autorităţi locale</i> (municípios)	41	<i>Judeţe</i> (condados)	-	-	Estado Unitário a)
Suécia	30,6	8.861	1.522,0	441,4	290	<i>Kommuner</i> (municípios)	20	<i>Länningar</i> (condados)	-	-	Estado Unitário
Suíça	2,9	7.164	16,5	41,3	2.495	<i>Communes</i> (municípios)	-	-	26	<i>Cantons</i> (cantões)	Estado Federal m)
TOTAL	5,4	494.690	52,9	4.877	92.148	-	1.136	-	140	-	-

Notas:
a) Existência de um nível inframunicipal estruturado (freguesias, localidades, etc): Bulgária, Lituânia, Malta, Portugal, Roménia e Reino Unido.
b) Refere-se apenas à parte sul da ilha.
c) Os 8 regiões eslovacas foram criadas em 2001, no âmbito da reforma administrativa naquele país, a qual induziu a descentralização de responsabilidades para este novo nível e para os municípios (cidades e comunidades).
d) Região experimental de Kaimati e província autónoma das ilhas Åland.
e) Incluindo os Departamentos e Territórios Ultramarinos (*Départements-Regions d'outre-mer* e *Territoires et Collectivités territoriales d'outre-mer - DOM-TOM*), bem como a Córsega e respetivos municípios.
f) Desde a reforma territorial de julho de 2010, que entrou em vigor a partir de 1 de janeiro de 2011.
g) As autoridades e assembleias regionais não são diretamente eleitas. Existem 29 condados (*county councils*) e 5 cidades (*city councils*) e, no território dos condados, 80 autoridades locais (*town councils*). Fonte: http://www.inec.ie/local_authorities.html.
h) Fontes: *Statistics Ireland - Association of Local Authorities in Ireland* (<http://www.statistics.ie>) e Conselho da Europa (*Structure and Operation of Local and Regional Democracy Reports*; http://www.oxc.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Series2_en.asp#). Os dados referem-se a 2011 (em 2007 eram 79, sendo que, em virtude de fusões de municípios em 2010 passaram a 75).
i) Fonte: Portal do governo norueguês (<http://www.regjeringen.no/en.html?tid=4>), <http://www.norway.no> e Conselho da Europa (*Structure and Operation of Local and Regional Democracy Reports*; http://www.oxc.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Series2_en.asp#).
j) Para além do estatuto especial da capital, Varsóvia, a Polónia distingue diversos tipos de municípios, rurais (*gminy*) e urbanos (*gminas*), de acordo, nomeadamente, com critérios populacionais.
k) Portugal apresenta ainda um nível inframunicipal (4259 freguesias) e as duas regiões autónomas dos Açores e Madeira.
l) Inglaterra: *metropolitan authorities + districts + unitary authorities + boroughs* (Londres); País de Gales e Escócia: *unitary authorities*; Irlanda do Norte: *districts* (municípios).
m) Fonte: *Office fédéral de la statistique* (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/tv/>) e Conselho da Europa (*Structure and Operation of Local and Regional Democracy Reports*; http://www.oxc.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Series2_en.asp#).
n) Na elaboração do quadro, que acaba por ilustrar a diversidade de organização autárquica a nível europeu, consideraram-se as entidades infranacionais, o que inclui, no caso do país federal, a administração estadual. Em termos estatísticos, nomeadamente em contabilidade nacional (Eurostat) apenas no caso da Espanha e países federais são considerados estatisticamente três níveis de governo, ou seja, central (S131), estadual (S132) e local (S133).

Fontes: Elaboração e cálculos próprios com base em Decia (2008, 2012) e fontes nacionais (indicadas nas notas junto a cada país, quando aplicável). Dados da área e população relativos a 2011, extraídos em janeiro e fevereiro de 2013 da base de dados do Eurostat.



A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE II. ESTRUTURA DA RECEITA LOCAL (2000/2011)

	Receitas locais ^{a)} por grandes componentes da receita (% do total de receitas locais)									
	2000					2011				
	% PIB	Receitas fiscais	Transferências ^{b)}	Outras receitas ^{c)}	TOTAL	% PIB	Receitas fiscais	Transferências ^{b)}	Outras receitas ^{c)}	TOTAL
Alemanha	7,7	38,2	39,9	21,9	100,0	7,9	39,2	39,7	21,1	100,0
Áustria	9,1	59,0	20,0	20,9	100,0	7,7	68,6	16,8	14,5	100,0
Bélgica	6,2	36,1	48,8	15,2	100,0	7,0	39,1	49,9	11,0	100,0
Bulgária	7,5	43,0	49,4	7,7	100,0	6,7	12,3	75,9	11,8	100,0
Chipre	1,5	29,2	34,1	36,7	100,0	2,2	22,2	58,9	19,0	100,0
Dinamarca	31,8	53,5	38,9	7,7	100,0	37,2	35,7	57,8	6,4	100,0
Eslováquia	3,0	46,7	36,5	16,8	100,0	6,6	45,7	42,8	11,5	100,0
Eslovénia	8,4	33,0	49,1	17,9	100,0	9,6	42,7	43,3	13,9	100,0
Espanha	6,1	51,5	38,5	10,1	100,0	6,0	50,4	38,4	11,1	100,0
Estónia	8,0	53,5	37,9	8,6	100,0	9,8	44,5	45,2	10,3	100,0
Finlândia	17,9	57,2	21,6	21,2	100,0	21,9	46,2	29,7	24,1	100,0
França	9,9	43,4	37,9	18,8	100,0	11,7	47,2	34,8	18,1	100,0
Grécia	2,5	11,9	60,5	27,7	100,0	3,3	6,8	70,0	23,2	100,0
Hungria	11,8	33,2	52,6	14,2	100,0	12,1	20,1	70,4	9,4	100,0
Irlanda	12,2	9,0	80,7	10,3	100,0	5,8	21,2	57,8	21,0	100,0
Islândia	11,5	75,4	8,4	16,2	100,0	13,2	72,5	12,5	15,0	100,0
Itália	13,8	43,9	46,4	9,7	100,0	15,0	43,2	47,8	9,0	100,0
Letónia	9,5	53,1	39,5	7,3	100,0	10,2	53,2	37,2	9,7	100,0
Lituânia	9,0	67,4	26,9	5,7	100,0	9,7	27,4	68,5	4,1	100,0
Luxemburgo	5,7	39,7	39,7	20,6	100,0	5,4	32,3	48,3	19,5	100,0
Malta	0,7	-	97,2	2,8	100,0	0,7	-	93,0	7,0	100,0
Noruega	15,7	41,1	40,8	18,1	100,0	14,0	37,3	44,9	17,7	100,0
Países Baixos	15,7	12,0	66,7	21,3	100,0	16,0	10,9	71,1	18,0	100,0
Polónia	12,9	22,8	59,0	18,2	100,0	13,4	30,0	59,0	11,0	100,0
Portugal	5,5	38,5	43,6	18,0	100,0	6,6	37,7	44,9	17,4	100,0
Reino Unido	11,2	15,2	69,9	14,9	100,0	13,1	15,4	71,1	13,5	100,0
Rep. Checa	9,5	41,2	38,2	20,6	100,0	11,0	43,7	40,8	15,5	100,0
Roménia	4,6	25,6	64,6	9,8	100,0	9,5	11,3	81,6	7,0	100,0
Suécia	23,9	63,9	21,2	14,9	100,0	24,8	62,5	24,5	13,0	100,0
Suíça	7,6	62,0	12,3	25,7	100,0	7,3	58,4	13,6	28,0	100,0

Notas:

a) Refere-se ao sector S.1313 (Administração Local) do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95). Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça são países federais, com três níveis estatísticos (federal; estadual e local), sem contar com a segurança social. No caso da Espanha as Comunidades Autónomas são consideradas de igual modo no setor estadual e os restantes são países unitários estatisticamente com um nível central e local. De realçar ainda que, no caso português, as regiões autónomas dos Açores e a Madeira são incluídas no setor local. Este não é um caso único, uma vez que, por exemplo, também as regiões e províncias italianas estão também incluídas no setor local.

b) Códigos D.7 e D.9 do SEC 95, deduzido de D.91 (impostos sobre o capital).

c) Por diferença entre o total de receitas e as restantes componentes.

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados do Eurostat (extraídos em janeiro de 2013).

APÊNDICE III. INDICADORES DE AUTONOMIA FINANCEIRA (OCDE)

	2008															
	Receitas fiscais locais ^{a)}		% das receitas fiscais locais													
	em % do PIB	em % do total de receitas fiscais	Discrecionalidade nas taxas e isenções ^{b)}		Discrecionalidade nas taxas ^{c)}		Discrecionalidade nas isenções	Tax sharing ^{d)}						Técnicas isenções determinadas pelo governo central	Outros	TOTAL
			Completa	Restrita	Completa	Restrita		Repartição pelo nível local	Com consentimento administrativo local	Repartição nível central, pluralista	Repartição nível central, anual	Total				
													(a1)			
			(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(d)	(e)	(f)		
Alemanha	3,1	8,5	0,0	0,0	14,1	44,7	-	0,0	40,4	0,0	0,0	40,4	0,0	0,8	100,0	
Áustria	1,4	3,2	7,4	0,0	0,0	15,1	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,6	16,0	100,0	
Bélgica	1,9	4,4	9,0	0,0	0,0	90,6	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	100,0	
Dinamarca	11,9	24,7	0,0	0,0	87,3	10,4	-	0,0	0,0	2,3	0,0	2,3	0,0	0,0	100,0	
Eslováquia	0,8	2,6	5,6	0,0	0,0	94,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Eslovénia	3,3	8,9	14,6	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	75,4	75,4	10,0	0,0	100,0	
Espanha	3,0	9,1	31,3	0,0	0,0	47,8	-	0,0	19,9	0,0	0,0	19,9	1,0	0,0	100,0	
Estónia	4,9	15,4	0,6	0,0	0,0	6,1	-	0,0	0,0	93,3	0,0	93,3	0,0	0,0	100,0	
Finlândia	9,4	22,0	0,0	0,0	86,4	5,2	-	0,0	0,0	0,0	8,2	8,2	0,1	0,0	100,0	
França	5,3	12,1	63,8	0,0	0,0	2,9	0,3	0,0	0,0	0,0	11,6	11,6	20,0	1,3	100,0	
Grécia	0,3	0,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	
Hungria	2,6	6,4	0,0	0,0	0,0	80,7	-	0,0	0,0	0,0	19,0	19,0	0,0	0,3	100,0	
Irlanda	0,8	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	
Islândia	9,5	25,9	0,0	0,0	0,0	93,7	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	100,0	
Itália	1,6	3,8	34,7	0,0	0,0	50,3	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	100,0	
Luxemburgo	1,6	4,5	5,0	0,0	0,0	91,4	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	2,2	100,0	
Noruega	5,1	11,9	0,0	0,0	0,0	98,2	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	100,0	
Países Baixos	1,3	3,3	0,0	0,0	65,7	31,9	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	100,0	
Polónia	4,6	13,5	0,0	0,0	0,0	33,0	-	0,0	0,0	62,1	0,0	62,1	0,0	5,0	100,0	
Portugal	1,8	5,5	0,0	0,0	0,0	90,0	-	0,0	0,0	9,9	0,0	9,9	0,0	0,0	100,0	
Reino Unido	1,7	4,8	0,0	0,0	0,0	100,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Rep. Checa	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	99,9	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0	
Suécia	16,1	34,6	0,0	0,0	97,7	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	100,0	
Suíça	4,5	15,4	1,5	0,0	0,0	97,4	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	100,0	

Notas:

a) Refere-se aos indicadores calculados pela OCDE, disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm>. O detalhe desta classificação pode ser consultado em <http://www.oecd.org/media/oecdorg/directories/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc>

b) % do total de impostos relativamente aos quais as autoridades locais/regionais têm poder discricionário total (isto é, sem consultar um nível mais central de governo) no que respeita à taxa e/ou isenções (a1). Será restrito se o fizerem depois de consultar um nível mais central de governo (a2).

c) % do total de impostos relativamente aos quais as autoridades locais/regionais têm poder discricionário total (isto é, sem limites superiores ou inferiores) no que respeita à taxa (b1). Será restrito se existirem limites impostos por um nível mais central de governo (b2).

d) % do total de impostos relativamente aos quais existem mecanismos de partilha de receitas (*tax sharing*). Ressalva-se que em nenhum país esta partilha é efetuada pelo sector local, apesar de na Alemanha e Espanha esta partilha ser realizada com consenso do nível subnacional.

d) Os dados para Itália não incluem as regiões.

n.d. Dados não disponíveis.

Fonte: OCDE (2012).

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE IV. ESTRUTURA DA DESPESA LOCAL (2000/2010)

	Despesa por função económica (% do total da despesa pública local)																						Despesa pública local	
	2000 ^{b)}											2010 ^{b)}											(% do PIB)	
	Serviços públicos gerais ^{a)}	Defesa	Ordem pública e segurança	Assuntos económicos ^{g)}	Proteção ambiental ^{d)}	Habitação e amenidades das comunidades ^{b)}	Saúde	Recreação, cultura e religião	Educação	Proteção social	TOTAL	Serviços públicos gerais ^{a)}	Defesa	Ordem pública e segurança	Assuntos económicos ^{g)}	Proteção ambiental ^{d)}	Habitação e amenidades das comunidades ^{b)}	Saúde	Recreação, cultura e religião	Educação	Proteção social	TOTAL	2000	2011
Alemanha	16,4	-	3,2	15,7	7,4	5,8	2,5	7,6	14,2	27,2	100,0	17,9	-	3,2	13,6	5,1	4,7	1,8	6,8	14,5	32,4	100,0	7,5	7,8
Áustria	17,3	0,0	1,7	10,2	4,2	5,6	22,0	6,0	14,4	18,6	100,0	16,7	0,0	1,9	11,9	3,9	2,9	19,2	6,6	17,5	19,5	100,0	9,1	7,8
Bélgica	22,6	-	9,2	12,6	5,6	1,8	2,7	9,5	19,6	16,4	100,0	23,1	-	12,5	9,2	4,7	2,0	2,6	8,6	19,8	17,3	100,0	6,5	7,0
Bulgária	8,1	0,2	0,8	6,4	11,4	1,9	25,9	2,7	31,3	11,3	100,0	10,3	0,3	1,2	12,9	8,7	12,1	9,2	4,6	33,4	7,3	100,0	7,6	6,7
Chipre	42,5	-	-	-	13,9	27,8	-	15,8	-	-	100,0	43,4	-	-	-	13,3	28,5	-	14,9	-	-	100,0	1,6	2,3
Dinamarca	4,0	0,1	0,3	4,1	0,9	0,7	20,6	2,8	13,3	53,2	100,0	4,0	0,0	0,3	4,1	0,6	0,4	22,4	2,3	10,7	55,2	100,0	31,2	37,2
Eslováquia	17,6	2,3	2,8	16,1	6,5	11,1	3,5	6,9	26,2	6,9	100,0	15,5	0,0	1,3	14,3	6,6	9,4	0,3	6,9	38,8	6,8	100,0	2,7	6,6
Eslovénia	11,6	-	1,2	10,1	3,8	4,9	15,0	8,0	38,8	6,5	100,0	10,1	-	1,5	12,7	4,3	4,7	10,2	11,8	34,9	9,8	100,0	8,4	9,7
Espanha	33,9	-	7,1	14,5	7,5	14,4	2,8	9,9	4,0	6,1	100,0	31,6	-	7,1	20,0	9,5	5,2	1,4	13,0	3,6	8,6	100,0	6,0	6,9
Estónia	14,0	-	0,2	10,6	3,3	6,2	14,4	9,3	32,9	9,1	100,0	8,0	-	0,4	17,9	3,2	0,6	15,0	9,5	37,9	7,4	100,0	8,5	9,7
Finlândia	12,5	-	1,5	6,5	0,7	1,4	27,0	4,7	22,2	23,5	100,0	14,5	-	1,2	6,2	0,4	0,9	29,4	3,9	18,7	24,8	100,0	17,7	22,4
França	24,3	-	1,9	15,7	6,8	14,5	0,7	8,1	15,2	12,7	100,0	17,0	-	3,1	13,3	8,4	14,7	0,7	9,8	15,3	17,7	100,0	9,8	11,7
Grécia	44,2	-	-	15,8	19,0	8,9	-	7,6	3,9	0,6	100,0	45,3	-	0,8	15,9	16,5	4,1	-	3,8	1,5	12,1	100,0	2,5	3,1
Hungria	18,2	0,0	1,2	6,1	4,1	8,2	16,0	4,6	27,9	13,7	100,0	19,2	-	1,5	10,2	3,4	2,9	15,0	6,1	29,1	12,5	100,0	12,0	11,5
Irlanda	1,5	-	1,1	13,2	5,7	10,8	43,9	2,5	9,6	11,6	100,0	1,9	-	2,7	24,6	12,8	26,0	-	5,4	21,3	5,3	100,0	12,3	5,8
Islândia	9,3	-	2,3	13,1	3,9	2,8	1,1	15,0	38,7	13,8	100,0	11,7	-	1,0	7,2	2,2	2,3	0,7	18,6	36,5	19,8	100,0	12,0	13,3
Itália	14,2	-	1,6	14,7	5,6	5,8	42,3	3,3	8,2	4,4	100,0	13,8	-	1,5	13,6	4,7	3,8	47,3	2,8	7,5	5,0	100,0	13,9	15,3
Letónia	12,8	0,0	1,2	10,3	1,2	14,1	8,3	6,0	37,8	8,2	100,0	8,8	-	1,3	16,5	1,3	10,4	8,5	6,8	36,7	9,6	100,0	9,7	10,8
Lituânia	5,4	-	0,6	7,7	1,2	4,3	19,3	3,6	44,9	12,9	100,0	5,3	0,1	1,5	9,7	10,3	2,7	20,0	4,3	34,3	11,9	100,0	9,1	10,1
Luxemburgo	19,7	-	1,4	19,7	12,3	8,8	0,4	13,5	19,7	4,4	100,0	25,0	-	1,7	16,1	13,7	7,7	0,3	13,4	17,1	5,0	100,0	5,2	5,4
Malta	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	54,7	-	5,2	12,3	23,9	-	-	3,9	-	-	100,0	0,7	0,7
Noruega	8,4	-	0,9	4,5	3,8	3,2	32,4	4,4	23,0	19,4	100,0	9,8	-	1,1	9,2	3,8	4,3	13,4	5,6	25,9	26,8	100,0	16,0	14,8
Países Baixos	10,5	-	5,9	16,2	8,6	3,2	1,3	8,5	26,2	19,5	100,0	7,9	-	6,8	18,1	9,5	3,5	1,6	9,0	28,3	15,2	100,0	15,7	16,5
Polónia	10,3	0,0	1,4	14,0	4,0	9,4	12,1	6,6	32,8	9,5	100,0	9,5	0,0	2,1	17,0	4,1	6,7	14,6	7,2	26,3	12,4	100,0	13,4	14,1
Portugal	21,4	-	1,6	25,2	9,0	15,7	4,5	10,2	8,7	3,8	100,0	29,6	0,0	1,0	20,0	6,8	8,7	5,0	11,7	10,6	6,7	100,0	5,9	7,0
Reino Unido	8,0	0,0	10,9	8,8	3,9	4,1	-	4,4	31,4	28,5	100,0	5,2	0,0	9,2	8,5	4,1	6,2	-	3,7	33,3	29,7	100,0	11,5	13,2
Roménia	16,4	0,4	1,3	19,7	7,2	6,4	1,3	6,4	30,3	10,6	100,0	12,4	0,2	1,8	22,8	8,0	4,2	2,0	8,3	29,0	11,2	100,0	9,9	11,4
Rep. Checa	14,6	-	1,5	16,9	-	30,7	0,1	5,6	5,3	25,3	100,0	11,7	0,0	1,2	18,7	4,6	10,0	8,4	6,9	21,4	17,1	100,0	4,4	10,1
Suécia	13,3	0,0	1,0	5,3	0,7	2,5	25,0	3,4	20,9	27,9	100,0	11,0	0,0	0,8	6,0	0,8	2,6	27,4	3,8	21,3	26,3	100,0	23,8	25,2
Suíça	17,6	0,5	5,5	10,6	6,3	1,3	8,4	7,0	24,1	18,9	100,0	17,1	0,5	5,5	13,0	5,2	1,7	4,0	7,5	25,3	20,0	100,0	7,8	7,4

Notas:

a) De acordo com a classificação das funções governamentais (*Classification of the Functions of Government* - COFOG) a qual tem em conta a objetivo para os quais os fundos são usados.

b) Dados quanto à desagregação por função económica não disponíveis para a Polónia em 2000. Deste modo, os dados apresentados para este país são os respeitantes a 2002, ano mais próximo com informação disponível. Reino Unido: dados relativos a 2001, uma vez que a base de dados do Eurostat regista para 2000 um valor negativo numa das funções económicas no nível S13. Dados disponíveis para a Suíça apenas a partir de 2005.

c) Estónia: dados relativos a 2009, uma vez que a base de dados do Eurostat regista para 2010 um valor negativo numa das funções económicas.

d) Valores calculados a partir da despesa total consolidada para o subsector S1313 do SEC95.

e) Os serviços públicos gerais incluem serviços gerais da adm. pública relativos aos órgãos executivos e legislativos, adm. financeira e fiscal, negócios estrangeiros, ajuda económica externa, investigação fundamental, transações relacionadas com a dívida pública e transferências de caráter geral entre adm. públicas.

f) Os assuntos económicos incluem programas de apoio, subsídios e despesa em infraestruturas públicas à indústria transformadora, extrativa, agricultura, energia, construção, transportes e comunicações.

g) A proteção ambiental inclui a gestão de resíduos e águas residuais, redução da poluição e proteção da biodiversidade e da paisagem.

h) Inclui desenvolvimento habitação e equipamentos desportivos, abastecimento de água e iluminação pública.

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados do Eurostat (extraídos em janeiro de 2013).

(a sombreado assinalam-se as receitas que representam mais de 25% das despesas totais)

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE V. DESPESA PÚBLICA LOCAL, POR FUNÇÃO^{A)}, EM % DA DESPESA PÚBLICA TOTAL (2000/2010)

	Despesa local por função económica (% do total da despesa pública)																						Despesa pública (% do PIB) ^{D)}	
	2000 ^{B)}											2010 ^{C)}											2000	2011
	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem pública e segurança	Assuntos económicos	Proteção ambiental	Habituação e amenidades das comunidades	Saúde	Recreação, cultura e religião	Educação	Proteção social	TOTAL ^{C)}	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem pública e segurança	Assuntos económicos	Proteção ambiental	Habituação e amenidades das comunidades	Saúde	Recreação, cultura e religião	Educação	Proteção social	TOTAL ^{C)}		
Alemanha	20,0	-	15,0	63,8	73,4	42,6	2,9	65,0	26,1	9,6	16,6	23,5	-	16,0	22,8	60,5	56,3	2,0	64,9	27,1	12,6	16,8	45,1	45,3
Áustria	19,9	0,1	10,5	20,9	72,3	62,8	23,8	58,0	23,5	8,0	17,4	20,0	0,1	10,3	17,0	53,7	37,6	19,2	53,3	25,0	7,3	15,5	51,9	50,5
Bélgica	13,7	-	39,5	18,1	49,2	31,7	2,8	65,7	22,8	6,3	13,3	19,7	-	48,6	10,8	53,5	40,5	2,4	49,9	22,6	6,4	13,5	49,1	53,3
Bulgária	6,8	0,4	2,9	14,0	77,7	45,6	55,1	24,1	55,8	6,5	18,4	18,0	1,1	3,1	17,2	84,8	82,7	13,1	41,6	60,5	3,8	18,1	41,3	35,6
Chipre	7,0	-	-	-	92,7	20,7	-	27,1	-	-	4,2	9,1	-	-	-	88,5	22,5	-	25,7	-	-	4,8	37,1	46,1
Dinamarca	14,9	1,0	9,6	38,4	48,3	28,3	97,4	55,5	56,2	73,7	58,1	19,6	1,1	9,0	45,7	53,7	40,2	98,5	53,0	49,6	81,1	64,4	53,7	57,6
Eslováquia	5,2	2,8	2,8	3,9	13,0	24,2	1,8	18,3	19,7	1,3	5,2	17,9	0,2	3,5	29,2	51,6	67,9	0,4	42,0	63,3	4,1	18,2	52,1	38,2
Eslovénia	16,4	-	5,7	16,5	51,0	63,3	19,7	52,7	52,5	3,2	18,1	17,9	-	8,6	25,6	57,5	67,5	15,1	53,8	53,7	5,3	20,4	46,5	50,7
Espanha	35,6	-	24,3	18,2	62,9	73,2	3,2	43,3	5,4	2,8	15,2	43,7	-	22,9	25,5	70,1	53,3	1,5	56,0	5,4	3,7	15,8	39,2	45,2
Estónia	32,3	-	0,8	23,5	50,3	98,5	28,5	41,7	41,9	7,2	23,4	25,9	-	2,0	39,3	36,3	98,1	30,6	46,8	61,1	5,4	25,3	36,1	38,3
Finlândia	31,9	-	19,2	24,2	40,6	55,9	83,3	71,8	66,8	20,4	36,6	45,1	-	18,3	28,6	29,2	41,5	84,3	72,4	64,5	23,4	40,6	48,3	54,8
França	31,8	-	13,4	42,3	86,0	76,6	1,0	78,0	25,1	6,1	19,0	31,8	-	20,9	41,6	90,0	88,9	1,0	81,7	29,6	8,8	20,9	51,7	56,0
Grécia	9,4	-	-	7,4	87,7	55,5	-	68,7	3,4	0,1	5,3	11,1	-	1,3	11,5	87,0	53,1	-	20,1	1,1	1,9	5,7	46,7	51,8
Hungria	22,1	0,3	6,9	11,5	74,7	98,2	38,8	38,1	64,2	11,1	25,2	26,0	-	10,4	22,3	73,5	97,8	37,0	43,9	66,1	8,9	25,6	47,8	49,6
Irlanda	4,9	-	8,9	40,8	86,6	92,1	96,8	49,7	27,0	16,8	39,2	3,3	-	9,7	6,7	76,1	97,0	-	50,4	24,2	2,1	10,2	31,2	48,1
Islândia	18,4	-	18,0	23,2	63,3	91,0	1,6	56,0	61,8	21,4	28,5	17,7	-	9,5	13,7	46,3	12,4	1,2	67,9	58,5	23,6	25,9	41,9	47,3
Itália	20,7	-	11,1	78,1	92,0	93,1	98,5	51,9	25,2	3,5	30,4	26,2	-	12,3	56,0	86,6	79,9	98,3	54,2	26,3	3,9	31,3	45,9	49,9
Letónia	30,5	0,3	4,9	21,9	34,8	94,0	20,4	49,3	67,0	6,0	25,9	23,7	-	8,2	22,1	26,7	83,1	24,1	51,6	71,6	8,4	27,1	37,6	38,4
Lituânia	8,8	-	2,8	11,5	100,0	100,0	43,2	35,3	68,4	9,3	23,3	13,1	0,6	8,8	24,3	85,2	94,5	41,4	49,7	63,4	9,3	27,6	38,9	37,4
Luxemburgo	21,4	-	8,6	24,8	58,2	61,5	0,5	44,0	23,7	1,5	13,8	29,3	-	8,7	20,0	61,6	54,9	0,3	40,0	17,8	1,5	12,5	37,6	42,0
Malta	10,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	5,5	-	2,3	1,7	7,3	-	-	3,4	-	-	1,5	39,5	42,0
Noruega	33,9	-	14,3	14,8	82,7	88,0	75,4	65,5	65,2	19,9	37,9	32,1	-	16,8	32,2	83,7	92,4	27,3	65,5	66,9	22,9	33,5	42,3	43,9
Países Baixos	23,0	-	57,2	57,2	89,5	85,8	4,0	79,9	82,2	19,6	35,5	22,9	-	55,6	51,3	92,4	86,3	3,4	84,5	83,3	15,1	33,6	44,2	49,8
Polónia	23,1	0,1	12,5	53,7	92,0	77,7	37,2	83,4	72,5	7,0	30,4	24,3	0,2	16,0	45,5	86,1	98,6	44,1	80,7	70,0	11,1	33,1	41,1	43,6
Portugal	21,6	-	5,6	32,7	80,8	94,0	4,2	49,8	8,1	1,8	14,4	30,3	0,0	3,0	25,8	70,3	97,8	5,2	64,8	11,8	2,6	14,0	41,6	49,3
Reino Unido	21,6	0,2	55,5	39,7	65,9	63,7	-	50,0	68,9	21,7	28,7	13,7	0,2	48,7	38,3	55,1	68,6	-	47,0	66,8	23,1	27,8	36,8	48,5
Roménia	43,9	2,4	5,5	27,5	78,8	59,4	2,0	64,1	70,2	8,1	23,8	31,7	2,1	10,6	40,8	92,4	53,9	3,1	71,8	71,5	9,7	27,0	41,6	43,0
Rep. Checa	8,0	-	3,0	13,1	-	92,9	0,1	33,2	7,2	10,1	11,3	25,3	0,2	4,7	26,4	60,6	73,8	22,4	62,3	61,3	11,0	23,9	38,6	39,4
Suécia	33,6	0,3	17,6	33,7	65,1	62,9	97,8	76,4	73,9	28,6	43,2	39,9	0,5	14,6	33,2	62,0	89,2	97,2	78,2	76,9	30,7	48,0	55,1	51,2
Suíça	34,1	4,6	26,1	23,3	74,0	66,9	38,7	59,5	35,3	10,6	23,8	38,0	4,3	24,4	21,8	55,1	79,7	14,6	59,3	31,5	10,8	21,9	35,6	33,8

Notas:

a) De acordo com a classificação das funções governamentais (*Classification of the Functions of Government* - COFOG) a qual tem em conta a objetivo para os quais os fundos são usados.

b) Dados quanto à desagregação por função económica não disponíveis para a Polónia em 2000. Deste modo, os dados apresentados para este país são os respeitantes a 2002, ano mais próximo com informação disponível. Reino Unido: dados relativos a 2001, uma vez que a base de dados do Eurostat regista para 2000 um valor negativo numa das funções económicas no nível S13. Dados disponíveis para a Suíça apenas a partir de 2005.

c) Estónia: dados relativos a 2009, uma vez que a base de dados do Eurostat regista para 2010 um valor negativo numa das funções económicas.

d) Valores calculados a partir da despesa total consolidada para o subsector S1313 do SEC95.

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados do Eurostat (extraídos em janeiro de 2013).

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE VI. ESTRUTURA DA RECEITA FISCAL LOCAL (2000/2011)

	Receitas fiscais locais ^{a)} em % do PIB e % total receitas fiscais locais por categoria de imposto ^{c)}																		
	2000									2011									
	% PIB	Impostos sobre a produção e importações	Impostos sobre o rendimento das empresas	Impostos sobre o rendimento das pessoas	Outros impostos diretos	Contribuições para a segurança social	Impostos sobre o património	Outros impostos	TOTAL	% PIB	Impostos sobre a produção e importações	Impostos sobre o rendimento das empresas	Impostos sobre o rendimento das pessoas	Outros impostos diretos	Contribuições para a segurança social	Impostos sobre o património	Outros impostos ^{b)}	TOTAL	
Alemanha	2,9	19,0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	77,6	3,4	<i>n.d.</i>	-	100,0	3,1	5,8	40,2	37,0	0,7	3,4	12,9	-	100,0	
Áustria	5,4	46,0	7,0	28,5	0,8	9,6	8,1	-	100,0	5,3	50,0	6,4	25,4	2,6	7,0	8,6	0,0	100,0	
Bélgica	2,2	7,8	-	25,0	1,9	16,5	48,8	-	100,0	2,7	5,5	-	30,6	2,2	15,7	46,0	-	100,0	
Bulgária	3,2	2,1	29,1	59,7	1,9	-	7,2	0,0	100,0	0,8	15,5	-	2,8	14,2	-	67,5	-	100,0	
Chipre	0,4	51,3	-	-	41,0	-	7,7	-	100,0	0,5	46,0	-	-	37,1	-	16,8	-	100,0	
Dinamarca	17,0	0,1	2,2	88,9	-	2,6	6,2	0,0	100,0	13,3	0,1	1,7	83,5	0,0	4,2	10,5	-	100,0	
Eslováquia	1,4	8,9	8,3	48,9	1,2	0,5	32,0	-	100,0	3,0	8,7	-	75,6	0,6	1,5	13,7	-	100,0	
Eslovénia	2,8	4,0	-	70,4	1,9	2,5	21,2	-	100,0	4,1	4,3	-	76,6	2,4	2,3	14,4	-	100,0	
Espanha	3,1	45,8	4,6	13,3	5,8	1,0	29,4	-	100,0	3,0	34,9	3,6	15,6	5,6	1,1	39,3	-	100,0	
Estónia	4,3	1,9	-	88,6	0,5	-	9,0	-	100,0	4,4	4,0	-	88,6	-	-	7,4	0,0	100,0	
Finlândia	10,2	0,0	21,5	73,9	0,0	0,4	4,2	-	100,0	10,1	0,0	8,6	85,1	0,0	0,1	6,3	-	100,0	
França	4,3	16,2	-	-	2,0	0,7	81,1	-	100,0	5,5	30,0	-	-	1,5	0,7	67,8	-	100,0	
Grécia	0,3	34,1	-	-	-	0,2	65,6	0,0	100,0	0,2	21,5	-	-	-	-	78,5	-	100,0	
Hungria	3,9	38,3	-	47,8	2,4	0,8	10,8	-	100,0	2,4	74,4	-	0,0	6,7	0,6	18,2	-	100,0	
Irlanda	1,1	-	-	-	-	49,4	50,6	-	100,0	1,2	-	-	-	-	23,1	76,9	-	100,0	
Islândia	8,7	0,0	0,0	77,3	0,0	-	22,6	-	100,0	9,6	-	-	80,9	0,0	-	19,1	0,0	100,0	
Itália	6,1	61,5	1,4	16,0	5,2	1,5	14,4	-	100,0	6,5	56,1	1,9	23,7	5,8	1,4	11,1	-	100,0	
Letónia	5,0	1,5	-	79,9	-	-	18,6	-	100,0	5,4	1,1	-	84,7	0,0	-	14,2	-	100,0	
Lituânia	6,1	0,7	-	89,8	0,2	0,1	9,2	-	100,0	2,7	1,7	-	82,1	0,4	0,9	14,9	0,0	100,0	
Luxemburgo	2,3	1,0	92,2	-	0,5	0,8	5,6	0,0	100,0	1,7	1,2	92,2	-	0,6	0,5	5,4	-	100,0	
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Noruega	6,4	2,2	-	89,8	-	-	7,9	-	100,0	5,2	1,5	-	87,3	-	-	11,2	-	100,0	
Países Baixos	1,9	15,4	-	-	25,0	27,3	32,2	0,1	100,0	1,7	17,8	-	-	34,9	17,5	29,7	0,0	100,0	
Polónia	3,0	13,8	4,5	42,5	0,2	-	39,1	-	100,0	4,0	7,7	11,1	48,2	3,7	-	29,3	0,0	100,0	
Portugal	2,1	25,4	13,7	7,5	2,3	6,6	44,5	-	100,0	2,5	17,8	8,3	15,7	5,8	13,8	38,5	-	100,0	
Reino Unido	1,7	-	-	-	-	14,6	85,4	-	100,0	2,0	-	-	-	-	14,3	85,7	-	100,0	
Rep. Checa	3,9	2,0	22,2	69,2	1,3	0,0	5,3	-	100,0	4,8	46,1	23,2	25,3	0,5	0,2	4,7	-	100,0	
Roménia	1,2	5,5	6,6	24,2	21,6	-	42,1	-	100,0	1,1	17,2	2,2	0,2	9,3	-	71,1	-	100,0	
Suécia	15,3	-	-	97,3	-	2,7	-	-	100,0	15,5	-	-	95,2	-	2,1	2,7	-	100,0	
Suíça	4,7	1,1	11,6	70,2	2,8	0,3	14,0	-	100,0	4,3	0,6	12,2	67,6	3,4	0,4	15,8	-	100,0	

Notas:

a) Refere-se ao sector S.1313 (Administração Local) do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95).

b) Nos "Outros impostos" incluem-se os restantes impostos não incluídos nas restantes categorias.

c) A classificação quanto aos impostos sobre o património tem em conta a classificação utilizada para o efeito pela OCDE e a respetiva correspondência com os códigos do SEC95 (cf. Eurostat (2012), *Taxation Trends in the European Union*, Publications Office, p. 47).

Categoria	Classificação SEC95	Observações
Impostos sobre a produção e importações	D2-D214B-D214C-D29A	Impostos indiretos (retiradas as situações incluídas nos impostos sobre o património). Inclui impostos tipo IVA e outros.
Impostos sobre o rendimento das empresas	D51B_D51C2	
Impostos sobre o rendimento das pessoas	D51A_D51C1	Impostos diretos (retiradas as situações incluídas nos impostos sobre o património).
Outros impostos diretos	D5-D51B_D51C2-D51A_D51C1-D59A	
Contribuições para a segurança social	D611+D612	
Impostos sobre o património	D214B+D214C+D29A+D59A+D91A+D91B	
Outros impostos	D2+D5+D91+D611+D612-D995	

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados do Eurostat (extraídos em janeiro de 2013).

(a sombreado assinalam-se as receitas que representam mais de 50% das receitas fiscais locais)

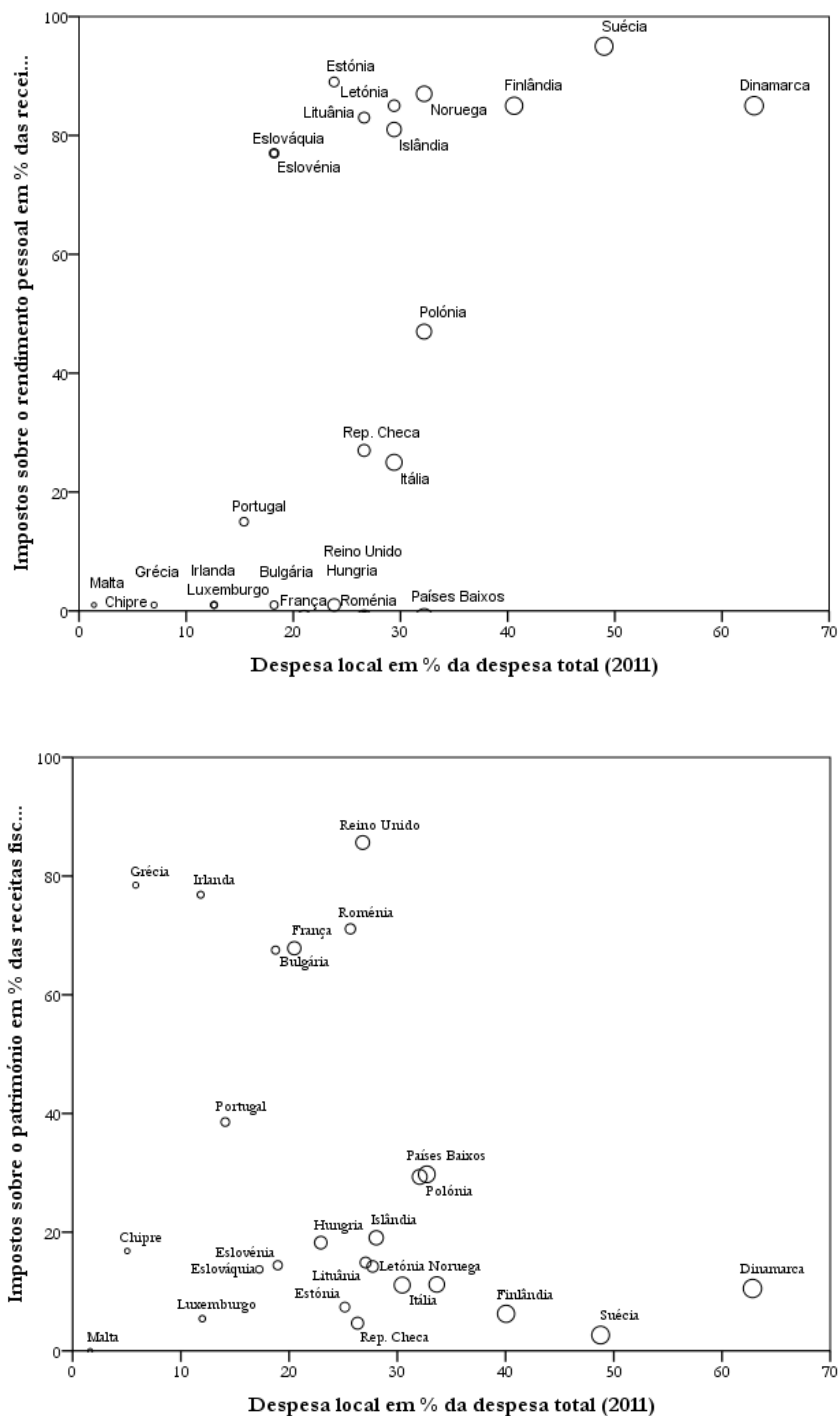
APÊNDICE VII. VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE *CLUSTERS*

VARIÁVEL	ANO	MÉDIA (a)	DESVIO-PADRÃO(a)
DESPESA			
Despesa pública local na função "Serviços públicos gerais" em % da despesa pública local total	2010	16,23	13,22
Despesa pública local na função "Assuntos Económicos" em % da despesa pública local total	2010	13,12	5,79
Despesa pública local na função "Saúde" em % da despesa pública local total	2010	10,06	11,72
Despesa pública local na função "Educação" em % da despesa pública local total	2010	22,78	12,05
Despesa pública local na função "Proteção social" em % da despesa pública local total	2010	14,23	11,50
Transferências em % da receita local	2011	53,27	18,67
RECEITA			
Impostos indiretos em % das receitas fiscais locais	2011	15,53	20,26
Impostos sobre o rendimento das empresas em % das receitas fiscais locais	2011	6,22	18,70
Impostos sobre o rendimento das pessoas em % das receitas fiscais locais	2011	39,81	39,01
Impostos sobre o património em % das receitas fiscais locais	2011	29,82	27,25

(a) Valores não ponderados.

Fonte: Eurostat e cálculos próprios. Os valores tidos em conta encontram-se presentes nos apêndices.

APÊNDICE VIII. PESO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO PESSOAL E DO PATRIMÓNIO, GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO DA DESPESA E IMPORTÂNCIA DA DESPESA PÚBLICA NO PIB (2000/2011)



Fonte: Elaboração a partir de dados do Eurostat cálculos próprios. Os valores tidos em conta para elaboração do gráfico encontram-se presentes na Tabela I e Apêndice VI. O raio das circunferências é proporcional ao peso da despesa local no PIB de cada país.

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE IX. EVOLUÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011

		(10 ⁶ €)											
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 Impostos directos		1.548,7	1.615,9	1.750,9	1.680,0	1.887,1	1.993,2	2.093,6	2.445,4	2.343,3	2.214,1	2.177,4	2.113,6
02 Impostos indirectos		176,9	190,0	194,1	168,4	170,4	185,9	208,0	241,0	230,0	162,6	158,4	134,1
04 Taxas, multas e outras penalidades	04.01 Taxas	n.a.	n.a.	n.a.	185,5	195,9	223,0	209,6	211,1	206,9	187,1	200,1	205,1
	04.02 Multas e outras penalidades	178,3	177,6	157,1	16,8	18,4	21,6	23,5	27,9	29,1	22,1	24,3	28,6
	Subtotal	178,3	177,6	157,1	202,4	214,3	244,6	233,1	239,0	236,0	209,3	224,4	233,7
05 Rendimentos da propriedade		76,8	84,4	85,0	115,3	120,6	141,3	159,7	189,7	243,8	255,7	258,4	259,1
06 Transferências correntes		1.091,9	1.237,4	1.375,1	1.419,5	1.503,6	1.598,5	1.579,4	1.839,8	1.979,4	2.184,7	2.228,5	2.137,4
... das quais transferências OE (PIE/Fundos Municipais) *		982,1	1.114,6	1.244,4	1.288,7	1.350,4	1.380,0	1.379,9	1.521,9	1.678,6	1.730,1	1.741,0	1.661,4
... das quais IRS		-	-	-	-	-	-	-	310,3	385,4	380,3	390,0	376,5
07 Venda de bens e serviços correntes		378,8	395,9	463,0	555,1	603,4	642,7	665,0	692,1	728,5	711,8	710,3	706,7
08 Outras receitas correntes		61,8	62,6	64,8	50,1	55,0	62,5	52,8	52,6	66,9	64,6	66,9	60,1
TOTAL RECEITAS CORRENTES		3.513,2	3.763,9	4.090,0	4.190,8	4.554,3	4.868,7	4.991,6	5.699,6	5.827,9	5.802,8	5.824,4	5.644,7
09 Venda bens investimento		118,3	159,7	94,2	185,3	172,8	284,8	211,4	161,0	138,4	95,2	117,1	84,1
10 Transferências de capital		1.250,7	1.678,9	1.638,7	1.588,3	1.609,6	1.567,7	1.509,6	1.306,1	1.292,4	1.325,4	1.360,0	1.523,2
... das quais transferências OE (PIE/Fundos Municipais) **		654,8	743,7	829,6	859,4	899,7	917,0	919,4	715,5	742,3	770,7	776,6	728,9
11 Activos financeiros		8,1	14,1	2,7	7,7	4,3	35,5	15,6	40,6	37,5	55,6	10,8	13,7
12 Passivos financeiros		470,5	804,5	1.089,9	526,0	418,6	345,0	281,0	360,2	522,9	938,6	516,4	474,3
13 Outras receitas de capital		14,3	41,2	21,4	12,5	31,4	56,5	28,8	36,2	19,1	33,5	21,5	17,7
RECEITAS DE CAPITAL		1.861,8	2.698,4	2.846,9	2.319,8	2.236,7	2.289,5	2.046,5	1.904,2	2.010,3	2.448,2	2.025,8	2.113,0
TOTAL DE RECEITAS DO EXERCÍCIO		5.375,1	6.462,3	6.936,9	6.510,6	6.791,0	7.158,3	7.038,1	7.603,8	7.838,2	8.251,0	7.850,2	7.757,7
TOTAL DE RECEITAS EFECTIVAS DO EXERCÍCIO		4.896,5	5.643,7	5.844,3	5.976,9	6.368,1	6.777,8	6.741,5	7.203,0	7.277,8	7.256,8	7.323,0	7.269,7
ESTRUTURA DA RECEITA													
RECEITAS FISCAIS*** (inc. part. IRS)		1.725,7	1.805,9	1.945,0	2.033,9	2.253,4	2.402,0	2.511,2	3.207,7	3.165,6	2.944,1	2.925,9	2.829,4
VENDA DE BENS E SERVIÇOS		497,1	555,7	557,2	740,4	776,2	927,6	876,4	853,2	867,0	807,0	827,3	790,7
TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS (excl. part. IRS)		2.342,6	2.916,3	3.013,8	3.007,9	3.113,2	3.166,2	3.088,9	2.835,6	2.886,4	3.129,8	3.198,6	3.284,0
... DAS QUAIS TRANSFERÊNCIAS PIE (excl. part. IRS)		1.636,9	1.858,4	2.074,0	2.148,1	2.250,1	2.297,0	2.299,3	1.927,2	2.035,5	2.120,5	2.127,6	2.013,8
PASSIVOS FINANCEIROS		470,5	804,5	1.089,9	526,0	418,6	345,0	281,0	360,2	522,9	938,6	516,4	474,3
OUTRAS RECEITAS		339,2	379,9	331,0	202,4	229,6	317,5	280,5	347,1	396,3	431,5	381,9	379,2
RECEITAS PRÓPRIAS		2.561,9	2.741,5	2.833,2	2.976,7	3.259,2	3.647,1	3.668,1	4.407,9	4.428,9	4.182,6	4.135,2	3.999,4

Fonte: DGAL.

* 2000 a 2006: Fundo Geral Municipal (FGM)+ Fundo de Base Municipal (FBM, a partir de 2001) + Fundo de Coesão Municipal (FCM). A partir de 2007, inclusive: Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) + Fundo Social Municipal (FSM) e participação no IRS.

** 2000 a 2006: Fundo Geral Municipal (FGM)+ Fundo de Base Municipal (FBM, a partir de 2001) + Fundo de Coesão Municipal. A partir de 2007, inclusive: Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

*** O classificador económico das receitas e despesas públicas (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), com base no qual foi elaborada a estrutura do quadro (por capítulos da receita) só teve efeitos a partir de 2003, inclusive. Foi adaptada a classificação anterior (isto é, a anexa ao próprio Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais -POCAL, depois substituída); em especial no que se refere a receitas fiscais tem apenas em conta os capítulos 01 e 02 da receita, uma vez que os impostos indirectos incluam as actuais taxas. Contudo, a correspondência não é perfeita, assinalando-se aqui uma quebra de série. Para os anos seguintes as receitas fiscais correspondem à soma das classificações económicas 01, 02 e 04.01, integrando a partir de 2007 a participação municipal no IRS (06.03.01.03).

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE X. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011

(em % da receita total do exercício)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 Impostos directos	29%	25%	25%	26%	28%	28%	30%	32%	30%	27%	28%	27%
02 Impostos indirectos	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%
04 Taxas, multas e outras penalidades	04.01 Taxas	n.a.	n.a.	n.a.	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	3%
	04.02 Multas e outras penalidades	3%	3%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	<i>Subtotal</i>	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
05 Rendimentos da propriedade	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%
06 Transferências correntes	20%	19%	20%	22%	22%	22%	22%	24%	25%	26%	28%	28%
... das quais transferências OE (PIE/Fundos Municipais)*	18%	17%	18%	20%	20%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	21%
... das quais IRS	-	-	-	-	-	-	-	4%	5%	5%	5%	5%
07 Venda de bens e serviços correntes	7%	6%	7%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
08 Outras receitas correntes	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
TOTAL RECEITAS CORRENTES	65%	58%	59%	64%	67%	68%	71%	75%	74%	70%	74%	73%
09 Venda bens investimento	2%	2%	1%	3%	3%	4%	3%	2%	2%	1%	1%	1%
10 Transferências de capital	23%	26%	24%	24%	24%	22%	17%	16%	16%	16%	17%	20%
... das quais transferências OE (PIE/Fundos Municipais)**	12%	12%	12%	13%	13%	13%	13%	9%	9%	9%	10%	9%
11 Activos financeiros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%
12 Passivos financeiros	9%	12%	16%	8%	6%	5%	4%	5%	7%	11%	7%	6%
13 Outras receitas de capital	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
RECEITAS DE CAPITAL	35%	42%	41%	36%	33%	32%	29%	25%	26%	30%	26%	27%
TOTAL DE RECEITAS DO EXERCÍCIO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL DE RECEITAS EFECTIVAS DO EXERCÍCIO	91%	87%	84%	92%	94%	95%	96%	95%	93%	88%	93%	94%
ESTRUTURA DA RECEITA												
RECEITAS FISCAIS*** (inc. part. IRS)	32%	28%	28%	31%	33%	34%	36%	42%	40%	36%	37%	36%
VENDA DE BENS E SERVIÇOS	9%	9%	8%	11%	11%	13%	12%	11%	11%	10%	11%	10%
TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS (excl. part. IRS)	44%	45%	43%	46%	46%	44%	44%	37%	37%	38%	41%	42%
... DAS QUAIS TRANSFERÊNCIAS PIE (excl. part. IRS)	30%	29%	30%	33%	33%	32%	33%	25%	26%	26%	27%	26%
PASSIVOS FINANCEIROS	9%	12%	16%	8%	6%	5%	4%	5%	7%	11%	7%	6%
OUTRAS RECEITAS	6%	6%	5%	3%	3%	4%	4%	5%	5%	5%	5%	5%
RECEITAS PRÓPRIAS	48%	42%	41%	46%	48%	51%	52%	58%	57%	51%	53%	52%

Fonte: DGAL.

* 2000 a 2006: Fundo Geral Municipal (FGM)+ Fundo de Base Municipal (FBM, a partir de 2001) + Fundo de Coesão Municipal (FCM). A partir de 2007, inclusive: Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) + Fundo Social Municipal (FSM) e participação no IRS.

** 2000 a 2006: Fundo Geral Municipal (FGM)+ Fundo de Base Municipal (FBM, a partir de 2001) + Fundo de Coesão Municipal. A partir de 2007, inclusive: Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

*** O classificador económico das receitas e despesas públicas (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), com base no qual foi elaborada a estrutura do quadro (por capítulos da receita) só teve efeitos a partir de 2003, inclusive. Foi adaptada a classificação anterior (isto é, a anexa ao próprio Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais -POCAL, depois substituída); em especial no que se refere a receitas fiscais tem apenas em conta os capítulos 01 e 02 da receita, uma vez que os impostos indirectos induíam as actuais taxas. Contudo, a correspondência não é perfeita, assinalando-se aqui uma quebra de série. Para os anos seguintes as receitas fiscais correspondem à soma das classificações económicas 01, 02 e 04.01, integrando a partir de 2007 a participação municipal no IRS (06.03.01.03).

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE XI. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011

	(10 ⁶ €)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 Despesas com pessoal	1.388,5	1.533,8	1.662,3	1.767,4	1.847,8	1.954,7	2.029,7	2.159,2	2.162,3	2.376,6	2.451,0	2.363,7
02 Aquisição de bens e serviços	954,5	1.078,5	1.167,8	1.182,8	1.279,6	1.376,1	1.420,7	1.629,7	1.791,2	1.865,2	1.731,1	1.789,3
03 Juros e outros encargos	60,3	86,4	93,5	104,9	101,3	102,8	129,1	182,5	226,1	193,4	104,7	141,2
04 Transferências correntes	310,3	373,2	352,7	375,4	399,0	424,2	420,1	483,3	506,3	536,8	498,9	477,8
05 Subsídios	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	56,4	80,5	80,8	99,3	117,4	135,6	145,2	167,1	150,1	163,5
06 Outras despesas correntes	68,1	67,4	73,6	64,6	58,4	91,7	105,6	95,5	121,7	119,3	101,2	95,4
TOTAL DESPESAS CORRENTES	2.781,7	3.139,2	3.406,3	3.575,6	3.766,8	4.048,8	4.222,6	4.685,8	4.952,8	5.258,3	5.037,0	5.030,8
07 Aquisição de bens de capital	2.161,5	2.656,3	2.611,0	2.301,6	2.122,7	2.302,4	1.997,0	1.998,2	2.094,1	2.066,6	1.782,3	1.669,5
08 Transferências de capital	324,4	416,8	400,6	411,9	439,8	431,8	353,4	383,3	427,1	438,8	377,1	334,7
09 Activos financeiros	23,2	46,8	71,1	73,9	78,2	69,5	39,5	32,4	31,2	42,4	30,2	30,1
10 Passivos financeiros	171,1	181,6	222,3	237,2	290,4	304,1	346,5	407,4	353,9	459,8	570,8	615,0
11 Outras despesas de capital	5,7	8,9	14,5	27,0	22,9	23,8	36,4	27,4	43,8	104,4	67,9	37,0
TOTAL DESPESAS DE CAPITAL	2.685,9	3.310,3	3.319,5	3.051,6	2.954,0	3.131,7	2.772,8	2.848,7	2.950,0	3.112,0	2.828,4	2.686,4
TOTAL DAS DESPESAS DO EXERCÍCIO	5.467,5	6.449,5	6.725,9	6.627,2	6.720,8	7.180,5	6.995,4	7.534,5	7.902,8	8.370,3	7.865,4	7.717,2
TOTAL DAS DESPESAS EFETIVAS	5.273,3	6.221,2	6.432,4	6.316,2	6.352,2	6.806,9	6.609,4	7.094,7	7.517,8	7.868,1	7.264,3	7.072,1
ESTRUTURA DA DESPESA												
DESPESAS COM PESSOAL	1.388,5	1.533,8	1.662,3	1.767,4	1.847,8	1.954,7	2.029,7	2.159,2	2.162,3	2.376,6	2.451,0	2.363,7
AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	954,5	1.078,5	1.167,8	1.182,8	1.279,6	1.376,1	1.420,7	1.629,7	1.791,2	1.865,2	1.731,1	1.789,3
ENCARGOS FINANCEIROS	60,3	86,4	93,5	104,9	101,3	102,8	129,1	182,5	226,1	193,4	104,7	141,2
AQUISIÇÕES DE BENS DE CAPITAL	2.161,5	2.656,3	2.611,0	2.301,6	2.122,7	2.302,4	1.997,0	1.998,2	2.094,1	2.066,6	1.782,3	1.669,5
TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS	634,7	790,0	809,6	867,8	919,6	955,4	890,9	1.002,2	1.078,6	1.142,7	1.026,1	976,0
PASSIVOS FINANCEIROS	171,1	181,6	222,3	237,2	290,4	304,1	346,5	407,4	353,9	459,8	570,8	615,0
OUTRAS DESPESAS	97,0	123,1	159,2	165,5	159,4	184,9	181,5	155,2	196,6	266,1	199,3	162,5
SERVIÇO DA DÍVIDA	231,4	267,9	315,9	342,0	391,7	406,9	475,5	589,9	580,0	653,1	675,5	756,1

Fonte: DGAL.

A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE XII. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DESPESA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES, 2000 A 2011

	(em % da despesa total do exercício)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 Despesas com pessoal	25%	24%	25%	27%	27%	27%	29%	29%	27%	28%	31%	31%
02 Aquisição de bens e serviços	17%	17%	17%	18%	19%	19%	20%	22%	23%	22%	22%	23%
03 Juros e outros encargos	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	2%	3%	2%	1%	2%
04 Transferências correntes	6%	6%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	7%
05 Subsídios	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
06 Outras despesas correntes	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	1%	1%
TOTAL DESPESAS CORRENTES	51%	49%	51%	54%	56%	56%	60%	62%	63%	63%	64%	65%
07 Aquisição de bens de capital	40%	41%	39%	35%	32%	32%	29%	27%	26%	25%	23%	22%
08 Transferências de capital	6%	6%	6%	6%	7%	6%	5%	5%	5%	5%	5%	4%
09 Activos financeiros	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
10 Passivos financeiros	3%	3%	3%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	5%	7%	8%
11 Outras despesas de capital	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	0%
TOTAL DESPESAS DE CAPITAL	49%	51%	49%	46%	44%	44%	40%	38%	37%	37%	36%	35%
TOTAL DAS DESPESAS DO EXERCÍCIO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL DAS DESPESAS EFETIVAS	96%	96%	96%	95%	95%	95%	94%	94%	95%	94%	92%	92%
ESTRUTURA DA DESPESA												
DESPESAS COM PESSOAL	25%	24%	25%	27%	27%	27%	29%	29%	27%	28%	31%	31%
AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	17%	17%	17%	18%	19%	19%	20%	22%	23%	22%	22%	23%
ENCARGOS FINANCEIROS	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	2%	3%	2%	1%	2%
AQUISIÇÕES DE BENS DE CAPITAL	40%	41%	39%	35%	32%	32%	29%	27%	26%	25%	23%	22%
TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS	12%	12%	12%	13%	14%	13%	13%	13%	14%	14%	13%	13%
PASSIVOS FINANCEIROS	3%	3%	3%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	5%	7%	8%
OUTRAS DESPESAS	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	2%	2%	3%	3%	2%
SERVIÇO DA DÍVIDA	4%	4%	5%	5%	6%	6%	7%	8%	7%	8%	9%	10%

Fonte: DGAL.

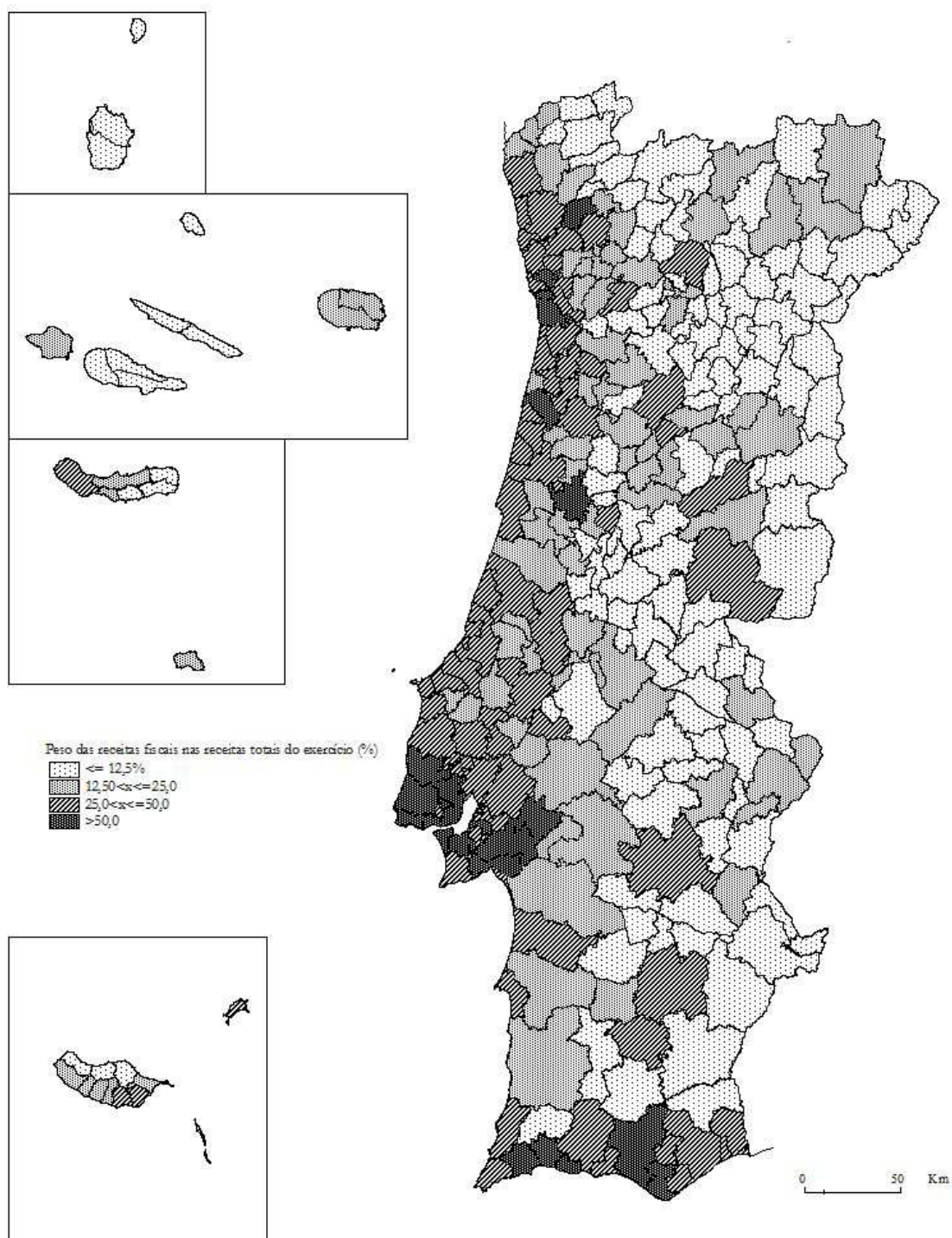
A COMPOSIÇÃO ÓTIMA DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL. MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL NO CONTEXTO EUROPEU E O CASO PORTUGUÊS.

APÊNDICE XIII. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E RESPECTIVA ESTRUTURA, 2000 A 2011

		(10 ⁶ €)											
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IMPOSTOS DIRECTOS	CA/IMI	507,9	536,3	607,5	694,8	746,9	819,7	913,6	1.014,7	1.117,8	1.072,5	1.110,7	1.169,3
	SISA/IMT	673,8	658,4	720,7	605,9	639,0	752,8	759,6	975,1	829,3	656,4	626,9	507,6
	IMV/IUC	79,2	88,7	97,4	107,1	114,4	128,2	133,1	140,0	141,4	161,1	170,2	183,7
	Derrama	287,1	331,7	324,4	270,0	379,6	286,9	281,6	312,8	250,9	320,2	267,9	251,8
	Outros impostos directos	0,7	0,8	0,9	2,0	7,2	5,5	5,8	2,7	3,9	3,9	1,7	1,2
TOTAL		1.548,7	1.615,9	1.750,9	1.680,0	1.887,1	1.993,2	2.093,6	2.445,4	2.343,3	2.214,1	2.177,4	2.113,6
IMPOSTOS INDIRECTOS	02.02.06.02 Loteamentos e obras	n.a.	n.a.	133,9	118,3	113,5	123,6	138,3	162,7	144,9	81,4	79,5	49,6
	Outros impostos indirectos	n.a.	n.a.	60,2	50,1	57,0	62,2	69,7	78,3	85,2	81,2	78,9	84,6
	TOTAL	176,9	190,0	194,1	168,4	170,4	185,9	208,0	241,0	230,0	162,6	158,4	134,1
TAXAS	04.01.23.02 Loteamentos e obras	n.a.	n.a.	n.a.	81,6	85,4	90,7	86,6	101,0	93,8	82,2	89,0	62,4
	Outras taxas	n.a.	n.a.	n.a.	104,0	110,5	132,3	123,0	110,1	113,2	105,0	111,1	142,7
	TOTAL	n.a.	n.a.	n.a.	185,5	195,9	223,0	209,6	211,1	206,9	187,1	200,1	205,1
PARTICIPAÇÃO NO IRS		-	-	-	-	-	-	-	310,3	385,4	380,3	390,0	376,5
TOTAL RECEITAS FISCAIS		1.725,7	1.805,9	1.945,0	2.033,9	2.253,4	2.402,0	2.511,2	3.207,7	3.165,6	2.944,1	2.925,9	2.829,4
TOTAL RECEITAS LOTEAMENTOS E OBRAS		n.a.	n.a.	133,9	199,9	198,9	214,3	224,9	263,7	238,6	163,6	168,5	112,0
TOTAL RECEITAS FISCAIS PATRIMÓNIO (IMI+IMT)		1.181,7	1.194,7	1.328,3	1.300,7	1.385,9	1.572,5	1.673,2	1.989,9	1.947,1	1.728,9	1.737,6	1.676,9
ESTRUTURA DA RECEITA FISCAL (em % do total)													
IMPOSTOS DIRECTOS	CA/IMI	29,4%	29,7%	31,2%	34,2%	33,1%	34,1%	36,4%	31,6%	35,3%	36,4%	38,0%	41,3%
	SISA/IMT	39,0%	36,5%	37,1%	29,8%	28,4%	31,3%	30,2%	30,4%	26,2%	22,3%	21,4%	17,9%
	IMV/IUC	4,6%	4,9%	5,0%	5,3%	5,1%	5,3%	5,3%	4,4%	4,5%	5,5%	5,8%	6,5%
	Derrama	16,6%	18,4%	16,7%	13,3%	16,8%	11,9%	11,2%	9,8%	7,9%	10,9%	9,2%	8,9%
	Outros impostos directos	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
TOTAL		89,7%	89,5%	90,0%	82,6%	83,7%	83,0%	83,4%	76,2%	74,0%	75,2%	74,4%	74,7%
IMPOSTOS INDIRECTOS	02.02.06.02 Loteamentos e obras	n.a.	n.a.	6,9%	5,8%	5,0%	5,1%	5,5%	5,1%	4,6%	2,8%	2,7%	1,8%
	Outros impostos indirectos	n.a.	n.a.	3,1%	2,5%	2,5%	2,6%	2,8%	2,4%	2,7%	2,8%	2,7%	3,0%
	TOTAL	10,3%	10,5%	10,0%	8,3%	7,6%	7,7%	8,3%	7,5%	7,3%	5,5%	5,4%	4,7%
TAXAS	04.01.23.02 Loteamentos e obras	n.a.	n.a.	n.a.	4,0%	3,8%	3,8%	3,4%	3,1%	3,0%	2,8%	3,0%	2,2%
	Outras taxas	n.a.	n.a.	n.a.	5,1%	4,9%	5,5%	4,9%	3,4%	3,6%	3,6%	3,8%	5,0%
	TOTAL	n.a.	n.a.	n.a.	9,1%	8,7%	9,3%	8,3%	6,6%	6,5%	6,4%	6,8%	7,2%
PARTICIPAÇÃO NO IRS		-	-	-	-	-	-	-	9,7%	12,2%	12,9%	13,3%	13,3%
TOTAL RECEITAS FISCAIS		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TOTAL RECEITAS LOTEAMENTOS E OBRAS		n.a.	n.a.	6,9%	9,8%	8,8%	8,9%	9,0%	8,2%	7,5%	5,6%	5,8%	4,0%
TOTAL IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO (IMI+IMT)		68,5%	66,2%	68,3%	64,0%	61,5%	65,5%	66,6%	62,0%	61,5%	58,7%	59,4%	59,3%

Fonte: DG-AL.

APÊNDICE XIV. PESO DAS RECEITAS FISCAIS NAS RECEITAS TOTAIS DO EXERCÍCIO, POR
MUNICÍPIO (2011)



Fonte: Elaborado com base em dados da DGAL e cálculos próprios.
Base cartográfica: IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP).